

# **Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo**

*Alejandro Portes*  
*Carlos Dore Cabral*  
(coordinadores)

FLACSO-República Dominicana  
PDIC-Universidad de Johns Hopkins  
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1996

RES.  
COP. 5324  
BIBLIOTECA

La posición de los autores de este libro no refleja necesariamente los puntos de vista oficiales de las instituciones que han auspiciado su publicación.

© FLACSO-República Dominicana  
© PDIC-Universidad de Johns Hopkins  
© Editorial NUEVA SOCIEDAD  
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela  
Telfs.: (058-2) 265.18.49, 265.53.21, 265.99.75  
Fax: (058-2) 267.33.97, Télex: 25163 ildis-vc

Edición al cuidado de Eufemia Hernández  
Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Cecilia Zuvic  
Impreso en Venezuela  
ISBN: 980-317-096-1

Reconocimientos _____	7
Prólogo _____ <i>Bryan Roberts</i>	9
Tendencias urbanas en el Caribe Una introducción al proyecto comparativo _____ <i>Alejandro Portes/Carlos Dore Cabral</i>	15
La urbanización en la cuenca del Caribe: el proceso de cambio durante los años de crisis _____ <i>Alejandro Portes/José Itzigsohn/Carlos Dore Cabral</i>	27
La ciudad y la nación, la organización barrial y el Estado: los dilemas de la urbanización en Costa Rica a principios de los años noventa _____ <i>Mario Lungo</i>	65
La vida en la ciudad: los sectores populares y la crisis en Puerto Príncipe _____ <i>Sabine Manigat</i>	95
Apatía y esperanzas: las dos caras del Area Metropolitana de Guatemala _____ <i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	133
La vida mala: economía informal, Estado y pobladores urbanos en Santo Domingo _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	63
La urbanización en Jamaica durante los años de la crisis _____ <i>Derek Gordon/Patricia Anderson/Don Robotham</i>	209
La lucha ante el cambio: política y economía de la pobreza urbana _____ <i>Alejandro Portes</i>	239
Autores _____	263

# La urbanización en la cuenca del Caribe: el proceso de cambio durante los años de la crisis

*Alejandro Portes*

*José Itzigsohn*

*Carlos Dore Cabral*

En este capítulo revisamos las principales perspectivas teóricas que en el pasado dominaron el estudio de la urbanización en América Latina, basándonos en los materiales empíricos más recientes, y relacionándolas con la evolución de las ciudades del Caribe en las últimas dos décadas. Usamos los materiales de la primera fase del proyecto descrito en el capítulo I para examinar aspectos fundamentales del desarrollo urbano en la región. El telón de fondo de esta labor son las transformaciones ocurridas en las economías de esos pequeños países durante este período y cómo ellas afectaron a la sociedad civil. Una cuestión teórica fundamental que se busca contestar es hasta dónde tales cambios son un reflejo de la nueva inserción de estos países en la economía internacional y en qué medida obedecen a las políticas y economías domésticas. Este análisis constituye al mismo tiempo el contexto global en el cual se enmarcan los capítulos siguientes basados en la segunda fase de la investigación.

## Revisión teórica

La abundante literatura existente sobre la urbanización en América Latina hasta fines de los setenta pintó un cuadro de su evolución en extremo coherente, haciendo énfasis en la uniformidad que el proceso adquirió a través de todo el subcontinente. Primero, la población latinoamericana se urbanizó rápidamente, pero en un proceso distorsionado por el subdesarrollo de la región. La migración de la población rural hacia las ciudades no ocurrió de manera gradual, sino como un flujo incesante hacia unos pocos centros receptores. En la mayoría de los países, una sola ciudad jugó simultáneamente el rol de capital política, de principal centro industrial y comercial y de lugar de residencia de las clases dominantes. La primacía urbana —cabezas gigantes de cuerpos enclenques— no era nueva para América Latina, pero los flujos de migrantes rurales de mediados del siglo XX la aceleraron, lo que sugirió un incremento inexorable en la diferencia entre las aglomeraciones metropolitanas más grandes y el resto del sistema urbano (Breese, 1966; Beyer, 1967; Hardoy, 1975; Portes/Johns, 1989).

Segundo, en las ciudades más grandes, el rápido crecimiento demográfico combinado con la alta desigualdad en la distribución del ingreso produjo otras distorsiones. La llegada del automóvil permitió que los sectores acomodados escaparan de las masas de migrantes campesinos mudándose a zonas suburbanas lejanas, a la vez que con su poder político presionaban a los gobiernos locales para que extendieran los servicios a esas áreas. En el extremo opuesto, la escasez de viviendas y el incremento de los alquileres llevó a los pobres a crear sus propias

soluciones habitacionales en asentamientos irregulares. Estos también fueron construidos en la periferia urbana, pero en dirección opuesta a los construidos por los grupos de altos ingresos. El resultado de estas fuerzas centrífugas fue una creciente polarización espacial de las clases: ricos y pobres vivían en mundos urbanos cada vez más diferentes aun y cuando aparentemente compartieran la misma ciudad (Amato, 1969; Hardoy/Basaldúa/Moreno, 1968; Portes/Walton, 1976).

Tercero, la desintegración de la agricultura tradicional en América Latina se produjo sin que se creara la capacidad suficiente para absorber la fuerza de trabajo expulsada ni en la agricultura modernizada ni en la industria urbana. El primer tipo de escasez causó la emigración rural y el segundo dio lugar al crecimiento de una enorme «masa marginal» en las ciudades, la cual sobrevive inventando trabajos al margen de la economía urbana (Nun, 1969; García, 1982). El desempleo se mantiene bajo porque los pobres no pueden permitirse no trabajar dada la ausencia de asistencia social. El perfil típico de las ciudades de América Latina combina por lo tanto bajos índices de desempleo con altos índices de empleo informal, el cual frecuentemente absorbe la mitad o más de la fuerza de trabajo urbana (Tokman, 1982). El trabajo informal ha sido definido por muchos analistas como un mecanismo contra-cíclico. Este punto de vista se asocia principalmente con economistas de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y su filial latinoamericana y caribeña, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (Bairoch, 1973; Lagos/Tokman, 1983; PREALC, 1982; Marshall, 1987).

Por tanto, la creciente primacía urbana, la polarización espacial de las clases y el empleo informal constituyeron los elementos centrales de la urbanización latinoamericana durante los primeros tres cuartos de este siglo. Las investigaciones que describieron estos aspectos también proveyeron explicaciones coherentes de sus causas sobre la base de una dependencia externa común. La industrialización sustitutiva en América Latina fue altamente centrípeta pues las industrias más grandes, muchas de ellas subsidiarias de corporaciones transnacionales, se concentraron en los principales centros urbanos. Unido a la declinación de la agricultura tradicional, esta concentración naturalmente dio lugar a una rápida emigración rural hacia los pocos lugares donde existía empleo industrial. Pero la industrialización bajo control externo creó un creciente desajuste entre la dotación de recursos de esos países, fuerza de trabajo abundante y poco capital, y el carácter ahorrador de mano de obra de la tecnología importada (Eckstein, 1977; Tokman, 1982). La incapacidad de la industria urbana para absorber la masa de migrantes rurales trajo como consecuencia la creciente segmentación entre un sector «moderno» protegido y de trabajadores relativamente bien pagados, y una vasta economía informal donde la mayoría de los migrantes sobrevivían inventando trabajos de productividad mínima (PREALC, 1981; Marshall, 1987; Portes/Johns, 1989).

La pobreza de la mayoría de los migrantes rurales debido a la falta de empleos adecuados les impidió tener acceso al mercado regular de vivienda, lo cual creó las condiciones para el surgimiento de numerosos barrios marginados en la periferia de las ciudades más grandes. Esto llevó a las élites urbanas a escapar de la ciudad hacia zonas suburbanas más atractivas. Estos procesos paralelos aceleraron la

polarización espacial de las clases, repetida con una regularidad monótona en la mayoría de las metrópolis del área (Leeds, 1969; Goldrich, 1970; Cornelius, 1975; Eckstein, 1977).

Durante la mitad de los ochenta, llevamos a cabo una investigación sobre las tendencias urbanas recientes en América Latina, basada en estudios intensivos de tres capitales sudamericanas y materiales secundarios para las restantes (Portes, 1989). Este estudio encontró clara evidencia de primacía urbana, de polarización espacial y de vastas economías informales, pero a la par también descubrió elementos importantes que se alejaban de las nociones convencionales al respecto. Primero, el aparentemente inexorable crecimiento de la primacía no sólo se desaceleró, sino que incluso retrocedió en algunos países durante la década de los ochenta; segundo, la enorme distancia física que separa ricos, clases medias y pobres en la mayoría de las áreas metropolitanas parece haber disminuido significativamente en algunas ciudades como resultado de nuevos reordenamientos de la población urbana; tercero, muchos mercados de trabajo urbanos registraron un vasto incremento del desempleo abierto, cuestionando el rol contracíclico atribuido al sector informal durante los momentos de crisis. El desempleo abierto, en mayor medida que el empleo informal, emergió como el mecanismo clave de ajuste en los peores momentos de la crisis económica, contradiciendo el supuesto que señala que, en ausencia de asistencia social, los pobres forzosamente encontrarán alguna forma de empleo.

Estas tendencias representan no solamente puntos de partida empíricos para repensar las teorías anteriores, sino que contienen importantes lecciones para su revisión. Cada tendencia refleja, en su forma particular, el rápido ajuste de los países de América Latina frente a la crisis económica que la deuda externa generó a partir de mediados de los setenta y su cambiante inserción en la economía global. A continuación resumimos las formas específicas en la cual este ajuste social afectó cada aspecto del desarrollo urbano y formalizamos las proposiciones teóricas alternativas que ellas sugieren.

Con la caída económica precipitada por el incremento de los precios del petróleo en 1973, los países de América Latina se dirigieron de manera progresiva a promover las exportaciones como una manera de aliviar los déficit en la balanza de pagos y de servicios de una deuda externa creciente. El proceso se aceleró durante el inicio de los ochenta, cuando un segundo importante incremento en los precios del petróleo fue acompañado por la negativa de los bancos internacionales a cubrir los déficit con nuevos préstamos. Después de la moratoria de la deuda mexicana en 1982, los países latinoamericanos tuvieron que embarcarse en un doloroso proceso de ajuste económico bajo la asesoría de organizaciones financieras internacionales. Los detalles son bien conocidos y han sido ampliamente examinados (Massad, 1986; ECLAC, 1988; Inter-American Development Bank, 1990). Menos conocidos han sido los efectos que ha tenido sobre la sociedad civil el rápido cambio del anterior modelo de desarrollo al nuevo modelo exportador.

Una consecuencia no anticipada de este cambio fue la recanalización de los flujos migratorios domésticos hacia nuevas áreas de crecimiento, creadas por la agricultura de exportación, las exportaciones pesqueras, las zonas francas indus-

triales y el turismo. Junto con la declinación en las oportunidades de empleos en las viejas industrias concentradas, los nuevos patrones de migración dieron lugar al rápido crecimiento de muchas ciudades secundarias y la desaceleración del crecimiento en varias áreas metropolitanas. En síntesis, el nuevo modelo exportador puede reducir e incluso detener la primacía urbana en la medida en que las nuevas industrias estén localizadas fuera de las principales ciudades, lo que conlleva un nuevo patrón centrífugo en la migración doméstica. Este argumento puede ser formalizado en la siguiente hipótesis:

I. El cambio de modelo de desarrollo hacia un énfasis en la producción para el mercado externo conlleva una mayor probabilidad de crecimiento de ciudades secundarias ligadas a la exportación y una desaceleración relativa de la primacía.

Los programas de ajuste económico inspirados por las organizaciones financieras internacionales para bregar con la crisis condujeron a la exacerbación de la ya marcada disparidad en los ingresos en los países latinoamericanos (Iglesias, 1985; PREALC, 1987). En las grandes áreas metropolitanas, esta tendencia sugería la aceleración de los patrones de polarización espacial presentes aun antes de la crisis. Los resultados contrarios hallados en nuestro estudio anterior (Portes, 1989) son el producto de dos procesos no previstos.

Primero, algunos grupos de clase media fuertemente presionados por la crisis económica y necesitados de vivienda al alcance de sus ingresos, comenzaron a romper la barrera geográfica que los separaba de las áreas de clase pobre. En Bogotá, este proceso tomó la forma de un desplazamiento masivo de grupos de clase media hacia el sur de la ciudad, área tradicionalmente ocupada por la clase obrera y los grupos marginales (Cartier, 1988). Segundo, se registró un crecimiento acelerado de asentamientos irregulares cada vez más cerca de las áreas residenciales de altos ingresos. Estos desplazamientos perseguían ganar acceso a cierto tipo de empleos, como las ventas informales y el trabajo doméstico, cuyos mejores mercados se encuentran entre los grupos más acomodados. El resultado de estos dos procesos simultáneos fue un ajuste parcial de la distribución espacial de las clases que implicaba una mayor cercanía o vinculación entre éstas. Kowarick, Gambier Campos y de Mello (1990), quienes observaron el mismo fenómeno en São Paulo, lo denominaron «integración perversa» porque la convergencia espacial entre ricos, clases medias y pobres no fue el resultado de una mejor distribución del ingreso, sino, por el contrario, del crecimiento de la pobreza en la población y las soluciones de emergencia adoptadas por diversos sectores.

La constatación de patrones similares en ciudades tan distintas como Montevideo, Lima y Río de Janeiro (Portes, 1989; Kowarick/Gambier Campos/de Mello, 1990) sugiere una tendencia regional resumida en la siguiente proposición:

II. El incremento de la pobreza y de las desigualdades de ingresos producido por los programas de ajuste económico dieron lugar a una reducción de la polarización espacial en las áreas metropolitanas de América Latina como resultado de las estrategias de supervivencia de las clases medias y los sectores marginados.

La crisis de los ochenta también conllevó una contracción del empleo formal y una significativa reducción de los salarios lo cual, de acuerdo con las explicaciones del papel del sector informal sugeridas por los economistas de la OIT y del

PREALC, produciría un incremento importante del empleo informal. Nuestro estudio original encontró que el sector informal urbano se expandió en la mayoría de los países, pero que, en relación con la magnitud de la caída económica, el crecimiento fue modesto. De acuerdo con los estimados del PREALC, el empleo informal promedio creció en 20% para toda América Latina a principios de los ochenta. De acuerdo con la información disponible, el subempleo, otro indicador de informalidad, no creció significativamente en la mayoría de los países (Portes, 1989; pp. 24-27). En contraste, el desempleo abierto aumentó rápidamente alcanzando cifras récords en Colombia, Perú, Honduras, Chile y Venezuela. Para toda América Latina, el desempleo se incrementó de un promedio cercano al 6% de la población urbana económicamente activa en 1974 a 14% en 1984 (ECLAC, 1986; pp. 23).

El crecimiento significativo del desempleo en los momentos más difíciles de la crisis va en contra de las teorías dualistas del mercado de trabajo latinoamericano, las cuales asumen que el sector informal funciona como un mecanismo compensatorio a través de la absorción del excedente laboral. Su incapacidad para hacerlo durante los momentos más difíciles de la crisis da mayor fuerza al argumento de Roberts (1978) y Portes/Walton (1976) sobre la profunda articulación existente entre actividades formales e informales como parte de la misma economía urbana. Los productores y vendedores informales —definidos como aquellos quienes operan al margen de las regulaciones impuestas por el Estado— no viven en un mundo aparte de las empresas formales. Por el contrario, los dos tipos de actividades están estrechamente vinculados a través de una variedad de mecanismos, que proveen bienes y servicios para cada uno de ellos (Benería, 1989; Fortuna/Prates, 1989). Para los negocios informales particularmente, las grandes compañías son fuente clave de demanda a través de la subcontratación, e indirectamente a través del poder adquisitivo de la fuerza de trabajo formal.

Cuando las empresas formales desaparecen, como ocurrió durante la crisis de los ochenta, la demanda de bienes y servicios informales cae. Aunque más trabajadores buscan entonces empleo en actividades informales, su remuneración baja rápidamente. El resultado es el crecimiento observado en el desempleo abierto en la mayoría de los países latinoamericanos durante los años de crisis. El argumento puede ser formalizado en la siguiente proposición:

III. Los sectores formal e informal son partes integrales de una misma economía urbana. El empleo informal funciona sólo imperfectamente como mecanismo contracíclico. Durante recesiones severas, el desempleo abierto crecerá reflejando los límites en la capacidad de absorción de las actividades irregulares.

### **La urbanización en la cuenca del Caribe**

En el resto de este capítulo, examinaremos la validez de estas hipótesis en un contexto subregional diferente a aquel del cual surgieron. En el pasado, las teorías sobre la urbanización de América Latina, basadas en la experiencia de los países más grandes, se aplicaban por extensión a los pequeños, tales como los de la cuenca del Caribe. Nuestro estudio se centra explícitamente en las tendencias

urbanas en esta última región, que definimos como las naciones del istmo de América Central y las islas-naciones del mar Caribe. Se excluyen las naciones más grandes de tierra firme como Colombia, Venezuela y México.

Como se señaló en el capítulo 1, los países finalmente seleccionados para el estudio fueron Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala, Haití y Jamaica. Aunque no abarcan todo el universo subregional, estos países tienen un importante peso en su población total y son representativos de la gran diversidad de experiencias históricas en el área. Las diferencias entre los países seleccionados están resumidas en el cuadro 1. Los cinco países incluyen el más rico y más estable del área (Costa Rica) y el más pobre e inestable (Haití). Políticamente, incluyen dos democracias estables con diferentes regímenes políticos (Costa Rica y Jamaica); los demás oscilan entre una democracia incipiente con un fuerte presidencialismo (República Dominicana) hasta sistemas políticos frágiles con repetidas intervenciones militares (Guatemala y Haití). En términos de tamaño, incluyen el país más grande de América Central (Guatemala) y, con la excepción de Cuba, el país-isla mayor (República Dominicana). Sus capitales incluyen las aglomeraciones urbanas más grandes en la cuenca del Caribe, de nuevo con la excepción de Cuba.

La población urbanizada va desde menos de un tercio del total en Haití hasta más de la mitad en Costa Rica y Jamaica. Con base en sus muchas diferencias económicas y políticas, es posible esperar que los patrones de urbanización también difieran notablemente en las cinco naciones estudiadas. ¿Cuáles son esas diferencias y cómo encajan dentro de las hipótesis explicadas previamente? El resto del capítulo se propone contestar esta pregunta con base en los datos recopilados durante la primera fase del proyecto comparativo. Las siguientes secciones examinan sucesivamente la evidencia para cada uno de los países sobre las tres hipótesis sobre las cuales se asentó el segmento macrosocial de esta investigación.

### *Primacía urbana*

La evidencia de los cinco países sobre la primera hipótesis es mixta. En algunos países ha habido una desaceleración de la primacía, pero en otros no. Sin embargo, las diferencias intrarregionales observadas tienden a coincidir con la lógica de la hipótesis. El cambio hacia el modelo exportador es claro y está ejemplificado por el rápido crecimiento de las zonas francas a lo largo de toda la cuenca del Caribe. El cuadro 2 presenta datos que ilustran este fenómeno en cuatro de los cinco países estudiados. El crecimiento sostenido de las zonas francas y las plantas de ensamble para exportación documentado por esas cifras, es una consecuencia directa de la búsqueda de nuevos mercados externos junto al favorable régimen tarifario norteamericano creado por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

No cabe duda de que el estímulo principal para la transferencia de operaciones industriales al Caribe ha sido el bajo costo de la fuerza de trabajo. En 1988 el salario por hora en la industria fue estimado en 1 dólar en Costa Rica, 0,61-0,88 dólares Guatemala, 0,44-0,88 dólares en República Dominicana y 0,36 dólares en Jamaica. Los costos de mano de obra y gastos generales asociados con el ensamble de ropa de vestir de mujeres fueron estimados en 4,5 dólares por unidad en

## Urbanización en la cuenca del Caribe

País	Población en 1990 <sup>1</sup>	Área (Km <sup>2</sup> )	Población en ciudades de 20.000 o más			Área Metropolitana principal	Población en Área Metropolitana principal		
			1960	1970	1980		1960	1970	1980
			%	%	%		%	%	%
Antigua y Barbados	816.000	442	38,9	34,2	—	St. Johns	—	38,9	34,2
Bahamas	261.000	13.939	62,1	60,1	64,6	Nassau	62,1	60,1	64,6
Barbados	258.000	460	46,2	47,0	46,6	Bridgetown	46,2	47,0	46,6
Belice	192.000	22.965	44,3	36,2	27,9	Ciudad de Belice	44,3	36,2	27,9
Costa Rica	3.088.000	51.100	22,8	30,8	33,6	San José	19,4	21,8	25,1
Cuba	10.700.000	114.524	38,3	43,8	47,9	Habana	21,0	20,8	19,8
El Salvador	5.392.000	21.041	19,1	21,6	—	San Salvador	12,6	13,9	—
Granada	96.100	345	30,3	31,9	33,0	St. George	30,3	31,9	33,0
Guatemala	9.177.000	108.889	19,3	22,1	22,6	Ciudad de Guatemala	17,2	9,6	19,9
Haití	6.617.000	27.400	—	13,7	17,4	Puerto Príncipe	7,1	11,5	14,3
Honduras	4.708.000	112.088	11,5	21,2	—	Tegucigalpa	5,3	7,1	10,3
Jamaica	2.420.000	10.991	24,9	32,1	38,0	Kingston	23,4	26,1	24,0
Nicaragua	4.000.000	130.700	23,0	31,5	—	Managua	15,3	21,2	—
Panamá	2.100.000	75.517	34,6	39,1	43,0	Ciudad de Panamá	26,9	31,7	33,3
República Dominicana	7.320.000	48.443	18,7	30,5	41,9	Santo Domingo	12,1	16,7	23,3
Santa Lucía	154.000	617	37,6	40,5	37,9	Castries	37,6	40,5	37,9
San Vicente y Granadinas	118.000	389	25,6	27,0	25,7	Kingstown	25,6	27,0	25,7
Trinidad y Tobago	1.249.000	5.128	36,8	37,4	40,8	Puerto España	30,2	30,4	32,2

1. Estimado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1989; Tablas 3, 4, 5, 6. Wilkie/Perkal, 1986; tabla 646. Enciclopedia Británica 1992. Britannica World Data, Nations of the World.

## Características de países seleccionados para el estudio, 1990

	Población total <sup>1</sup> (miles)	Población urbana <sup>2</sup> %	Producto interno bruto (millones US\$)	Producto interno bruto <i>per capita</i> (US\$)	Total de exportaciones 1989 (millones US\$)	Fuentes principales de intercambio externo 1989	Régimen político 1991
Costa Rica	3.088	53,6	4.292,6	1.459	1.841,3	Café (15,5) Bananas (15,4) Turismo (11,5) <sup>3</sup>	Democracia estable
República Dominicana	7.320	40,3	8.237,7	1.173	2.143,3	Turismo (41,7) Ferro níquel (17,3) Azúcar (9,0)	Incipiente democracia estable
Guatemala	9.177	42,0	7.123,0	797	1.423,8	Café (26,7) Turismo (7,6) Azúcar (6,5)	Democracia inestable
Haití	6.617	30,3	1.347,8	211	236,8	Ensamblado de productos (46,2) Turismo (29,5) Café (14,6)	Dictadura militar
Jamaica	2.420	52,3	3.031,3	1.249	1.878,3	Aluminio y bauxita (31,1) Turismo (31,5) Ensamblado de Productos (9,1)	Democracia parlamentaria estable

1. Estimados.

2. La población urbana es definida de acuerdo con criterios nacionales.

3. Turismo es definido como «viaje» en las fuentes. Esto abarca la llegada tanto de extranjeros como de nacionales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1992. Tablas 5, 103, 239, 243, 246, 248, 254. *Latin America Report* 1991. Enciclopedia Británica 1991. *Britannica World Data, Nations of the World*.

Estados Unidos, 2,20 dólares en Hong Kong y 1,66 dólares en el Caribe (Schoepfle/Pérez-López, 1989; pp. 135-136). Guatemala, el único país que no aparece en el cuadro por carecer de zonas francas, recientemente ha establecido una gran zona en Puerto Barrios que ha comenzado a fomentar el crecimiento de la industria de la confección sobre la base del extremadamente bajo costo de la fuerza de trabajo (Pérez-Sáinz, 1992).

Los efectos de estas nuevas zonas industriales sobre las áreas metropolitanas no son uniformes porque dependen de tres factores adicionales: 1) la localización física de las zonas francas; 2) su relativa viabilidad; y 3) el crecimiento de otros sectores orientados a la exportación como la agricultura no tradicional y el turismo. Estos factores determinan variaciones en el desarrollo urbano alrededor de un patrón común dominado por la tendencia a recanalizar la migración interna hacia nuevas áreas de industrias de exportación y de turismo (1).

De los cinco países estudiados, Jamaica es el que más claramente ha experimentado una reducción en la primacía. Como muestra el cuadro 3, el índice de primacía declinó de 7,2 en 1960 a sólo 2,2 en 1990. Este resultado está asociado con la expansión de la industria del turismo en la costa nordeste de la isla, la reactivación de la producción de bauxita en el interior y el crecimiento de ciudades satélite en la cercanía del área metropolitana de Kingston. Este último proceso se refleja en el rápido incremento de la población de Spanish Town al noroeste de la capital. Bajo los efectos de la expansión del turismo, ciudades como Montego Bay y Ocho Ríos también crecieron rápidamente en la pasada década.

Con la llegada al poder en 1980 del líder del Partido de los Trabajadores, Edward Seaga, la isla comenzó a transformarse en una economía abierta orientada a la exportación, proceso completado por su sucesor Michael Manley. Esto dio lugar a un crecimiento de las inversiones de capital en turismo y en las zonas francas (Gordon/Dixon, 1991). El potencial descentralizador de las zonas francas fue parcialmente neutralizado por la decisión de localizar el más grande de estos parques industriales en el propio Kingston. Sin embargo, una segunda zona franca fue establecida en Montego Bay, lo cual, unido al fenomenal crecimiento del turismo en ésta y otras ciudades del nordeste, produjo una significativa reducción en la anterior hegemonía de Kingston.

Una expansión similar del turismo y de las industrias para la exportación se ha experimentado en República Dominicana. En 1985, las remesas por turismo superaron la suma de los tres productos tradicionales de exportación, que son el azúcar, el café y el tabaco. Más o menos al mismo tiempo, las divisas generadas por las zonas francas comenzaron a subir rápidamente. En el caso dominicano, el potencial centrífugo de la industria orientada a la exportación no fue parcialmente neutralizado como en Jamaica porque la mayoría de sus parques industriales

---

1. Es necesario hacer una breve aclaración sobre la calidad de los datos usados para evaluar la primacía urbana. Aunque todos los estimados están basados en informaciones de los censos nacionales, las definiciones utilizadas varían de una fuente a otra. El cuadro 3 presenta lo que a nuestro juicio son los mejores estimados existentes. Sin embargo, estos datos deben ser interpretados con cautela. En particular las variaciones de menor grado en la primacía urbana y en el tamaño de las ciudades son interpretables como resultado de imperfecciones de medición más que de cambios reales.

fueron localizados fuera de la ciudad de Santo Domingo. Desgraciadamente, los últimos datos censales a los que se tiene acceso son de 1981, o sea, antes de que el crecimiento masivo de la manufactura para la exportación tuviera lugar y, en consecuencia, no pueden ser usados para establecer los efectos demográficos del proceso. Sin embargo, es importante destacar que el más rápido crecimiento urbano durante el último período intercensal (1970-1981) tuvo lugar en La Romana, precisamente la ciudad donde se estableció la primera zona franca y que además fue de las primeras en participar en la creación de la nueva industria turística.

El índice de crecimiento de Santo Domingo declinó durante 1970-1981 quedando por detrás de La Romana. Para 1981, sin embargo, la primacía de la capital permanecía igual, absorbiendo un 23% del total de la población y un 45% de la población urbana (Lozano/Duarte, 1991). Aunque no hay datos censales más recientes, existen señales claras de que el índice de crecimiento fue explosivo en varias ciudades secundarias durante los ochenta, proceso directamente ligado al turismo y la continua expansión de las zonas francas. El desarrollo turístico se ha centrado en la costa norte, en la ciudad de Puerto Plata, siguiendo un modelo similar al de Montego Bay en Jamaica, y en centros vacacionales como La Romana y otras localidades de la zona este.

Como puede verse en el cuadro 3, las plantas industriales exportadoras se expandieron cinco veces entre 1973-1990 y su fuerza de trabajo creció en un

Cuadro 3

### Zonas productoras de exportaciones (ZPE) en países seleccionados del Caribe

	Nº de zonas		Nº de plantas		Empleo en la manufactura de exportación en ZPE y o otras zonas		Porcentaje del empleo en la manufactura de exportación sobre el total del empleo manufacturero	
	1973	1988	ca. 1980	ca. 1985	1975	1986	1975 %	1986 %
Costa Rica	0	4	0	78	0	8.600	0	9
República Dominicana	2	10	88	182	6.900	51.230	5	25
Haití	1	1	13	154	25.000	43.000	20	35
Jamaica	1	2	25	26	6.100	8.000	8	7

Fuente: Schoepfle/Pérez-López, 1989. Lozano/Duarte, 1991.

1.500%. Este rápido incremento ha continuado durante los primeros años de la actual década. Para 1992, por ejemplo, el empleo en plantas manufactureras de exportación fue estimado en 134.100, un 21% de crecimiento con respecto a 1990. La mayoría de esas plantas están ubicadas en ciudades secundarias tales como Santiago, La Romana y San Pedro de Macorís (Guarnizo, 1992; cap. 2). Estas ciudades han experimentado una rápida expansión de su perímetro urbano así como de su densidad poblacional. Un estudio reciente de Santiago, la segunda ciudad en tamaño, concluye: «La ciudad ha crecido en una forma caótica hacia el Este en masivos asentamientos en la dirección de Puerto Plata; hacia el Sur, avanzando rápidamente hacia las zonas rurales y hacia el sureste hacia las montañas» (Santana, 1992; pp. 44).

Este y otros informes similares indican que, a pesar de la ausencia de informaciones oficiales, los patrones de urbanización de la República Dominicana están siguiendo los de Jamaica, con una explosión poblacional de los centros urbanos más pequeños y una relativa desaceleración de la primacía de la capital.

Costa Rica ha estado haciendo también significativas inversiones en turismo y en zonas francas para la exportación. Pero a diferencia de la República Dominicana, ninguno de esos sectores ha sobrepasado aún el dominio económico de la agricultura tradicional. Además, el ensamblaje de exportación continúa siendo un porcentaje pequeño del total de la industria costarricense, aún dominada por las industrias sustitutivas de importaciones. Como en otros países, esas industrias están en las ciudades más grandes, en este caso el área metropolitana de San José. A pesar de estas tendencias, la primacía urbana, que creció lentamente hasta 1980, declinó en la siguiente década. Como se muestra en el cuadro 4, esta declinación fue acompañada de una reducción a la mitad del índice de crecimiento de San José junto con un muy rápido incremento de la población de ciudades más pequeñas. Entre éstas están las dos ciudades puertos de Punta Arena y Limón, lo cual sugiere que las nuevas inversiones orientadas a las exportaciones en esas áreas están comenzando a tener consecuencias demográficas significativas (Lungo/Pérez/Piedra, 1991).

En el caso de Costa Rica, sin embargo, hay una poderosa contra-tendencia debido a que las zonas industriales de exportación se concentran en el Valle Central del país, en las cercanías del área metropolitana de San José. A pesar de los esfuerzos del gobierno por localizar las zonas francas en las ciudades costeras, la mayoría de las industrias de exportación convergen en el Valle Central, el cual también concentra una gran porción de la infraestructura turística. Como se ve en el cuadro 4, Cartago, ciudad del Valle Central, creció rápidamente durante la última década y así lo hicieron también Alajuela y Heredia, todas en áreas urbanas cercanas a San José. Sus localizaciones relativas aparecen en el mapa 1. Combinadas con la continua expansión de la capital, el crecimiento de estas ciudades satélites amenaza con detener la reducción de la primacía, recreándola en una escala muy superior. Los contornos de esta nueva «megaciudad» están comenzando a emerger en el Valle Central, cuyos 31 cantones o municipalidades ya concentran la mayoría de la población nacional (Lungo/Pérez/Piedra, 1991). En consecuencia, a pesar de la reciente caída de la primacía de San José y del rápido

— Cuadro 4 —

## Primacía urbana

País	Ciudades más grandes (Área Metropolitana)	Las tres siguientes ciudades más grandes	Población (en miles)		Tasa de crecimiento intercensal		Primacía urbana <sup>1</sup>			
			1960-90	1960-70 <sup>2</sup>	1980-90 <sup>3</sup>	1960-70 %	Recientes <sup>4</sup> %	1960	1970	1980
Costa Rica	San José		320,4	861,3	6,2	3,3	5,4	5,4	6,0	4,7
		Limón	19,4	66,1	4,8	15,8				
		Punta Arenas Cartago		19,6 18,0	55,7 61,4	3,1 8,4	16,0 13,4			
República Dominicana	Santo Domingo		650	1,313,1	6,5	5,8	2,7	2,7	2,7	—
		Santiago	155	278,6	6,5	5,0				
		La Romana	140	91,5	5,9	7,6				
		S. P. de Macorís	44	78,5	7,8	5,2				
Guatemala	Cdad. de Guatemala		587,5	940,5	4,9	1,4	6,4	7,7	7,6	—
		Quezaltenango	44,2	62,7	2,2	2,3				
		Escuintla	24,9	36,9	3,7	1,4				
		Puerto Barrios	22,3	24,2	0,1	0,9				
Haití	Puerto Príncipe		458,6	1,143,6	11,5	8,8	2,7	4,7	5,1	5,4
		Cabo Haitiano	45,6	89,2	4,1	5,6				
		Gonaives	28,7	58,3	5,5	6,1				
		Cayes	22,6	62,5	4,5	10,4				
Jamaica	Kingston		376,5	559,1	2,2	0,9	7,2	4,4	2,6	2,2
		Spanish Town	14,7	118,8	10,3	10,1				
		Montego Bay	23,6	87,1	6,3	5,0				
		May Pen	14,1	50,8	6,1	5,0				

1. Calculada como la relación entre la ciudad más grande sobre la suma de las tres siguientes ciudades.

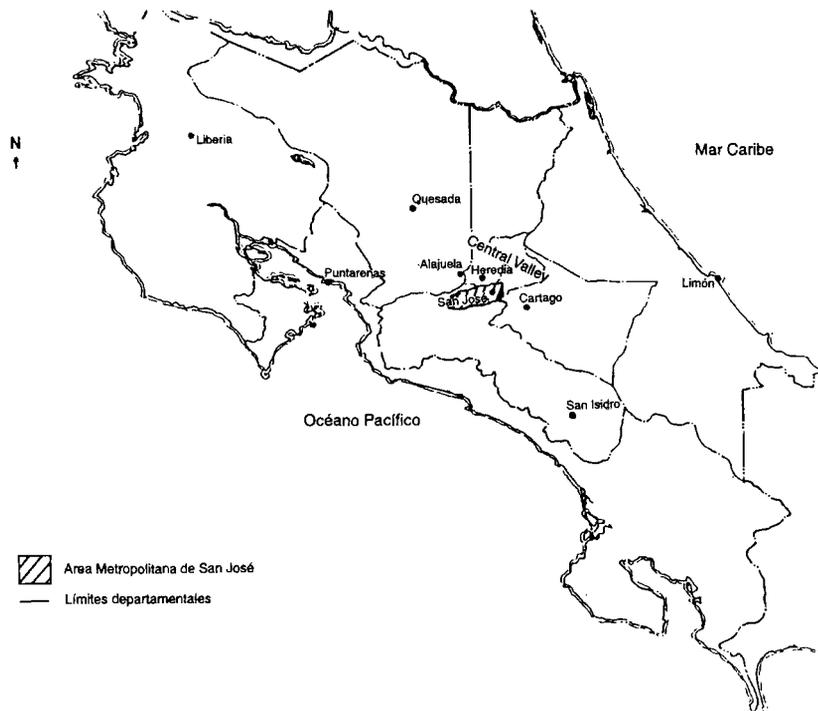
2. Para Costa Rica, Guatemala y Jamaica, lo estimado es para 1960; para República Dominicana y Haití, 1970.

3. Para Costa Rica, Guatemala y Jamaica, lo estimado es para 1990; para República Dominicana y Guatemala, 1980-1981.

4. Para Costa Rica, 1984-1990. República Dominicana, 1970-1981; Guatemala, 1973-1981; Haití, 1970-1988; Jamaica, 1970-1990.

Fuente: Reportes del País: Lungo et al., 1991; Lozano/Duarte 1991; Pérez-Sáinz, 1991; Manigat, 1991; Gordon/Dixon, 1991. Naciones Unidas, 1988; tabla A-10. Enciclopedia Británica, 1991. Britannica World Data, Nations of the World. Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1992, tabla 7. Portes/Walton, 1976; tabla 2.

### Ubicación de ciudades de Costa Rica en relación con el Area Metropolitana de San José



crecimiento de las dos ciudades-puertos, hay un claro peligro de que el potencial descentralizador de las nuevas industrias de exportación pueda perderse y, por el contrario, reforzar la primacía de la capital.

Guatemala se ha quedado atrás de la mayoría de sus vecinos, tanto en el establecimiento de las zonas francas, de exportación como en el desarrollo de una infraestructura turística. La prolongada inestabilidad política y la violencia generalizada han conspirado contra las inversiones exitosas en ambos sectores. En este contexto, la entrada del país en el nuevo modelo exportador ha dependido en mucho de la expansión de la agricultura. Como señala Amaro (1990; pp. 13-29), las exportaciones de café crecieron casi en un 800% entre 1950 y 1981 y el algodón también experimentó un gran despegue a mediados de siglo.

Los patrones de urbanización de Guatemala han reflejado, con algún retraso, estas tendencias en su agricultura de exportación. El sistema urbano es uno de los de mayor primacía en América Latina debido a la debilidad de las ciudades secundarias. En 1980, la población de Ciudad de Guatemala era siete veces mayor que la suma total de las poblaciones de las tres ciudades siguientes en tamaño. Sin embargo, las cifras del cuadro 5 muestran que la segunda ciudad, Quezaltenango, duplicó el índice de crecimiento de la capital durante el último período intercensal, en correspondencia con su rol de principal centro cafetalero. Las dos ciudades algodonereras, Escuintla y Retalhuleu también crecieron a un ritmo rápido durante el período de la expansión de ese cultivo, estancándose posteriormente. El centro bananero, Puerto Barrios, se mantuvo estancado durante las dos últimas décadas, en consonancia con el colapso de ese sector.

Congruente con la ausencia de cualquier innovación económica significativa, al menos hasta mitad de los ochenta, el sistema urbano de Guatemala no ha experimentado ninguna transformación notable. La primacía se mantiene sin cambios y el índice global de urbanización declinó durante el último período intercensal (cuadro 5). Los únicos signos de dinamismo fueron el relativo rápido crecimiento de Quezaltenango y el súbito incremento de las poblaciones en las municipalidades adyacentes a la ciudad capital. La población suburbana de Mixco y Villa Nueva crecieron de una suma total de 15.000 en 1964 a 186.000 en 1981. Estas municipalidades suburbanas de Ciudad de Guatemala por sí mismas son más grandes hoy día que la suma de las tres siguientes ciudades que se encuentran fuera del área metropolitana. Sin ellas, la primacía habría declinado de un índice de 7,6 a 6,1 (Pérez-Sáinz, 1991; pp. 23). Estos resultados son similares a los patrones de suburbanización de población metropolitana y crecimiento de ciudades satélites observados en otros países. La cuestión importante para el futuro es si el establecimiento de zonas francas y las inversiones en turismo en ciudades más pequeñas logrará introducir una segunda dinámica aún ausente en el desarrollo urbano de este país.

La influencia espacial de las nuevas zonas francas de exportación es mucho más visible en Haití, uno de los primeros países en sacar provecho de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Schoepfle/Pérez-López, 1989). Sin embargo, los efectos de las nuevas industrias han sido contrarios a aquellos anticipados por la hipótesis de la reducción de la primacía. La inestabilidad política, la falta de infraestructura

adecuada y el temor al SIDA provocaron el desmantelamiento del sector turístico en Haití. La única zona franca industrial del país se localizó en las inmediaciones del aeropuerto de Puerto Príncipe. Esta localización aceleró la migración rural hacia la capital, ya estimulada por la escasez de tierra y la erosión de los suelos (Manigat, 1991; Miller, 1984). El resultado es que Haití continuó experimentando un incremento sostenido de la primacía similar a los patrones típicos en el resto de América Latina en los años cincuenta y sesenta. El índice de crecimiento anual de Puerto Príncipe durante las últimas dos décadas, 8,8%, es el más alto de todas las ciudades estudiadas.

Los datos obtenidos durante la primera fase de nuestro estudio muestran que la primacía urbana no está declinando en todas partes, pero también que las fuerzas identificadas como responsables de su caída en los países más grandes del hemisferio están operando por igual en los de la cuenca del Caribe. Los efectos del nuevo modelo exportador sobre el sistema urbano no son uniformes porque dependen de la ubicación de las nuevas industrias y de su capacidad para generar empleos. Cuando los centros turísticos y los parques industriales para la exportación están localizados fuera de la ciudad primada, el sistema urbano tiende a responder rápidamente tal como señala la hipótesis (Jamaica y República Dominicana); cuando esos mismos sectores se localizan cerca de la ciudad capital, la primacía se exacerba (Haití); en situaciones donde el desarrollo orientado hacia las exportaciones se encuentra en sus inicios, el sistema urbano permanece inalterado (Guatemala).

El estudio también identificó una segunda dinámica concerniente al rápido crecimiento de ciudades satélite, una tendencia que corre en dirección contraria al potencial descentralizador del modelo exportador y que puede negar sus efectos dando lugar a futuras megalópolis. Costa Rica es el principal ejemplo, debido a que la rápida expansión de la capital se vincula con el área suburbana donde se han

Cuadro 5

### Crecimiento urbano en Guatemala, 1950-1981

Ciudad	Tasa de crecimiento anual		
	1950-1964	1964-1973	1973-1981
Ciudad de Guatemala	7,2	2,5	1,0
Área Metropolitana <sup>1</sup>	7,3	4,9	1,4
Quezaltenango	4,3	2,2	2,3
Escuintla	11,1	3,7	1,4
Retalhuleu	4,3	3,1	1,9
Puerto Barrios	3,4	0,1	0,9
Antigua	1,9	3,3	-1,5
Mazatenango	5,5	2,1	-1,3
Urbana total	7,6	3,4	0,7

1. Ciudad de Guatemala y municipios de Mixco y Villa Nueva.

Fuente: Pérez-Sáinz, 1991; tabla 4.

agrupado la maquila y plantas industriales de exportación. Las dos fuerzas que afectan la evolución del sistema urbano se refuerzan mutuamente en este caso llevando a un potencial «salto cualitativo» en la hegemonía del área metropolitana.

### *La polarización espacial*

Los datos analizados sobre patrones de distribución espacial en las capitales de los cinco países estudiados no apoyan plenamente la hipótesis de disminución uniforme de la polarización de clase. Sin embargo, los cambios observados concuerdan con la lógica de la hipótesis. Las ciudades en la cuenca del Caribe son generalmente menos polarizadas que sus contrapartes de América del Sur, en parte porque las élites locales no fueron lo suficientemente numerosas como para ocupar vastas extensiones del territorio.

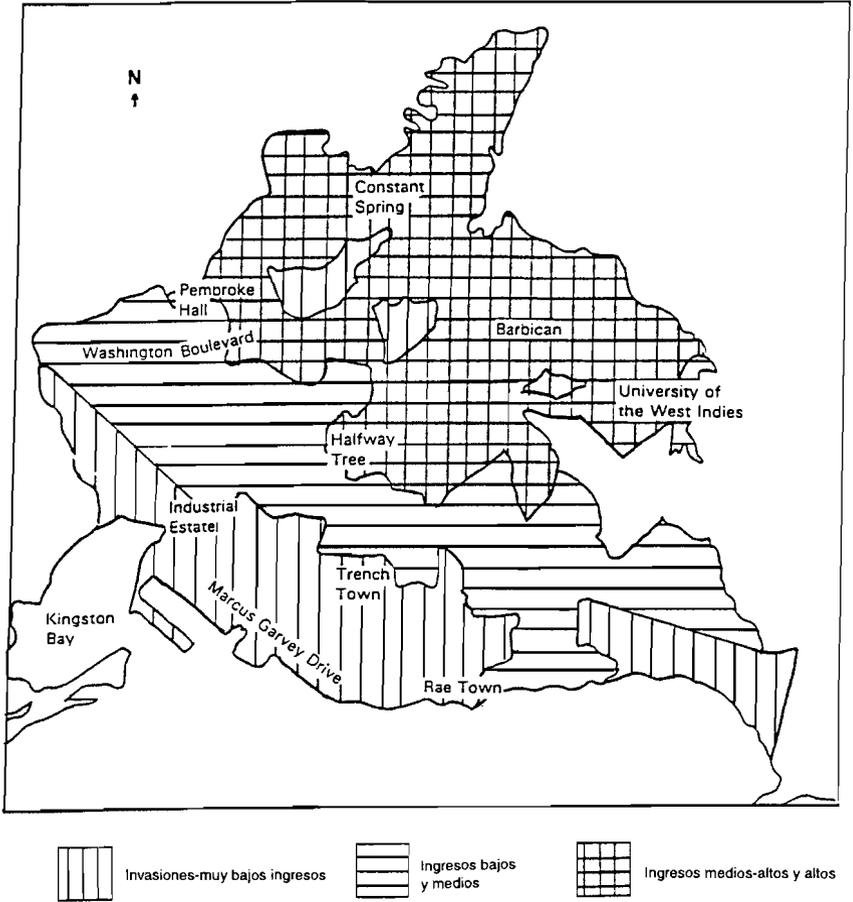
Estas élites crearon enclaves protegidos en ciudades dominadas por barrios populares y grandes asentamientos precarios. Este cuadro varía, claro está, con el nivel de desarrollo económico, las características topográficas de cada ciudad y, sobre todo, las políticas del gobierno nacional.

La más polarizada de las cinco ciudades es Kingston cuya configuración espacial se asemeja a un cono invertido, con asentamientos irregulares y barriadas de clase obrera en la base y residencias para la élite en las partes altas de la llanura de Liguanea donde la ciudad está localizada. Estos patrones ya fueron observados en el estudio de Colin Clarke (1975) en los años sesenta y permanecieron esencialmente iguales durante las siguientes dos décadas. Los debates entre los urbanistas jamaiquinos durante los setenta se centraron en la evolución de la «zona de transición» de Kingston formada por viviendas medias ubicadas entre los asentamientos irregulares de las áreas bajas y los barrios de élite de tierra alta (Norton, 1978; Knight/Davies, 1978).

Como muestra el mapa 2, la presencia de asentamientos irregulares hacia la mitad de los setenta no alteró realmente la tendencia global hacia la segregación espacial. Esta última estaba estrechamente correlacionada con las diferentes densidades poblacionales. Norton (1978; p. 100) señala que un 41% del área residencial de Kingston a principios de los setenta estaba ocupada por un 6% de la población, con una densidad de 0,1 personas por habitación, mientras un 75% de la población se hacinaba en el 33% del área residencial para una densidad promedio de 2 personas por habitación. Las diferencias de clases se superponían a las características raciales. Como Gordon y Dixon (1991) observan, la composición de blancos/mulatos/negros de la población de Kingston se correlaciona significativamente con las áreas residenciales de élite/clase media/pobres en el espacio urbano.

Desde la crisis económica de mediados de los setenta, se han desarrollado en Kingston dos tendencias que corresponden plenamente con lo observado en las capitales más grandes de América del Sur. Primero, la consolidación de enclaves de sectores acomodados alrededor de las tiendas y negocios del Nuevo Kingston y de Constant Spring Road hacia el Norte ha sido parcialmente cancelada por el

**Estratos residenciales en el Area Metropolitana de Kingston, 1980**



rápido crecimiento del anillo de asentamientos irregulares alrededor de las mismas áreas. Un estudio del Instituto de Estadística de Jamaica describe esta configuración en los siguientes términos: «...un errático arreglo de residencias; una yuxtaposición de residencias ocupadas por grupos de posiciones socioeconómicas opuestas; asentamientos de bajos ingresos dispersos a través de áreas de ingresos más altos; una tendencia creciente de los grupos de más altos ingresos a buscar viviendas en áreas cada vez más lejanas buscando escapar de la pobreza omnipresente» (citado en Gordon/Dixon 1991; p. 33).

La creación de estos «suburbios de pobres» (Norton, 1978) fue seguida por el aún más notable desplazamiento de grupos de clase media y baja fuera de Kingston y hacia el adyacente Valle de St. Catherine. El movimiento fue iniciado por urbanizaciones planificadas tales como Portmore, Enson City y otros en la carretera a Spanish Town, seguido por la formación de grandes asentamientos irregulares. Portmore, al otro lado de la bahía de Kingston, creció de una comunidad de 5.000 habitantes en 1970 a una de 73.400 en 1982, equivalente a un índice de crecimiento anual del 25%. Como aparece en el cuadro 6, esta nueva frontera de proyectos suburbanos y asentamientos irregulares llevó a una declinación absoluta de la población de Kingston. A partir de 1982, el crecimiento poblacional se concentró más bien en el área suburbana, en particular en St. Catherine.

Este éxodo poblacional fue el resultado de dos conjuntos de fuerzas: primero, los esfuerzos de los pobres por escapar de la violencia creciente en el área central de Kingston, atrapada en la lucha entre partidos políticos rivales. Segundo, el cierre de oportunidades habitacionales en los suburbios de la zona norte. Mientras el primer fenómeno es particular de Jamaica, el segundo es muy similar a lo observado en Bogotá, São Paulo y otras ciudades de América del Sur. En todos los casos, el impacto de la crisis económica forzó a grandes sectores de clase media

— Cuadro 6 —

### Crecimiento de la población urbana en la región de Kingston

Area	Población		Variación	Tasa de crecimiento anual (%)
	1970	1982		
Metrópoli de Kingston	473.715	524.638	50.923	0,90
Kingston	111.897	104.041	-7.856	-0,59
Urbe de San Andrés	361.818	420.597	58.779	1,35
Valle de Santa Catarina	63.263	207.460	144.197	18,99

Fuente: Instituto de Estadística de Jamaica, 1973 y 1982.

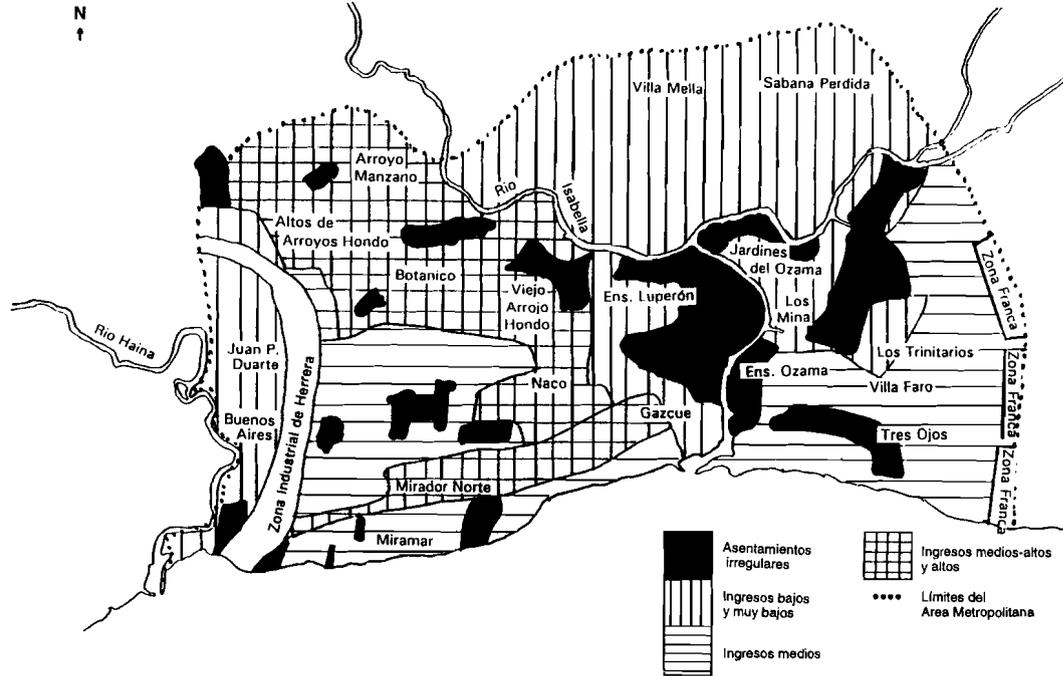
urbana a buscar soluciones residenciales en áreas consideradas hasta entonces física y socialmente inaceptables. La diferencia es que mientras en las capitales de América del Sur el desplazamiento físico de grupos de clase media se dirigió hacia zonas tradicionalmente de clase trabajadora, en Kingston la clase media y los pobres se movieron juntos hacia terrenos no ocupados anteriormente. Junto con la expansión de los «suburbios de pobres» hacia el Norte, este movimiento trajo una mayor mezcla social en el espacio urbano y, en consecuencia, un retroceso parcial del patrón de polarización de clases.

Una tendencia similar se observa en Santo Domingo, aunque con otras variantes. Durante el período de industrialización sustitutiva, la capital dominicana creció rápidamente dando nacimiento a una nueva zona industrial, a asentamientos de clase trabajadora hacia el Norte y este del río Ozama, y al desplazamiento de la élite urbana hacia el Oeste. El sostenido crecimiento económico bajo el modelo de sustitución de importaciones durante los años sesenta y principios de los setenta generó nuevos grupos de altos ingresos y clase media que incrementaron la demanda por viviendas suntuarias (Guarnizo, 1992; cap. 2). Esta demanda dio lugar a una rápida inflación de los precios de la tierra en el cuadrante noroeste de la ciudad y a la emergencia de barrios residenciales exclusivos como Naco, Arroyo Hondo, Piantini. Al sur de ellos, hacia el mar Caribe, crecieron urbanizaciones de clase media económicamente más accesibles a la clase media como Miramar y Mirador Norte (Lozano/Duarte, 1991).

El mismo período fue testigo del crecimiento de un vasto conglomerado de barrios pobres y asentamientos irregulares al norte del centro de la ciudad y al este del río Ozama alrededor del área de Los Mina. La aparente polarización en el espacio urbano en una frontera oeste de urbanizaciones suntuarias y una zona nordeste de población marginada fue interrumpida por la decisión del gobierno nacional de establecer una nueva zona industrial en el área de Herrera, en la franja oeste de la ciudad. Esta zona industrial y los barrios de trabajadores que crecieron a su alrededor rodearon a las urbanizaciones de altos ingresos, convirtiéndolas en un enclave de élite en medio de una ciudad pobre y limitándolos en sus posibilidades de expansión. Esta situación tendría importantes consecuencias para el desarrollo urbano dominicano en los años siguientes.

Como en Kingston, la crisis económica en Santo Domingo provocó que los pobres se desplazaran hacia zonas de altos ingresos en busca de empleos y de mejores viviendas. Este movimiento tomó la forma de ocupaciones crecientes de terrenos públicos en los intersticios de las urbanizaciones de medianos y altos ingresos, así como el rápido incremento de la franja oeste alrededor de la zona industrial de Herrera (Lozano/Duarte, 1991). El proceso redujo la polarización espacial y encapsuló aún más a los barrios de clase alta entre dos vastos espacios de asentamientos pobres. Los grupos más ricos respondieron buscando localizaciones aún más remotas y exclusivas en el noroeste en urbanizaciones tales como Arroyo Manzano y Altos de Arroyo Hondo. La emergencia de esas divisiones suburbanas sumamente costosas representa un claro intento de mantener distancia física frente a los pobres, pero aún aquí el espacio ha sido crecientemente disputado con el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares que se desplazan hacia

**Estratos residenciales y asentamientos irregulares. Santo Domingo, 1990**



Fuente: adaptado de Lozano/Duarte, 1991; Yunén, 1985; Valdez, 1987, basado en fuentes oficiales.

el Norte desde las áreas tradicionales de clase obrera. Estas tendencias aparecen ilustradas en el mapa 3 que ofrece un cuadro de la localización relativa de los estratos socioeconómicos en 1990 en Santo Domingo de acuerdo a la calidad de la vivienda y las densidades relativas. El mapa indica dos hechos notables: 1) la presencia de asentamientos irregulares a través de toda el área urbana. Aunque concentrados al norte y este del centro de la ciudad, los asentamientos populares aparecen también muy cerca de las urbanizaciones suburbanas de élite en el noroeste de la ciudad; 2) se advierte la existencia de un importante sector de clase media al este del río Ozama y cerca de los barrios pobres más grandes de la capital. El rápido crecimiento de este sector de la clase media en barrios tales como Los Trinitarios y Villa Faro es un fenómeno reciente que concuerda con tendencias observadas en otras ciudades de América Latina.

En el caso dominicano, esta tendencia fue precipitada por el cierre parcial de la franja oeste para la expansión de viviendas de clase media y por la ocupación de la zona noroeste por los grupos de más altos ingresos. Como era de esperarse, la densidad y el precio de la tierra crecieron en las viejas áreas residenciales de clase media. En respuesta, algunos grupos medios rompieron la barrera simbólica que los separaba de las áreas de trabajadores en busca de vivienda accesible a sus ingresos. En Santo Domingo, esta decisión tomó el nombre de «cruzar el puente» (a través del río Ozama) hacia las nuevas urbanizaciones en el este. Este proceso refleja esencialmente el mismo patrón observado en Bogotá y en otras ciudades sudamericanas. Junto con el desplazamiento de los asentamientos de pobres hacia el Oeste, este patrón ha producido una visible reintegración de la ciudad, que revierte parcialmente su anterior polarización de clase.

Puerto Príncipe ofrece el más dramático ejemplo de transformación del orden espacial urbano. En la capital haitiana, el retroceso de la polarización de clase ha sido más marcado que en Kingston o en Santo Domingo y obedece completamente a la migración rural de los pobres. No se advierte movimiento de sectores de clase media en busca de áreas de expansión, en parte porque la clase media haitiana es muy reducida. El fenómeno de reintegración espacial se ha producido más bien por las invasiones del espacio urbano por masas empobrecidas que migran desde el campo (Manigat, 1991). La contraparte del agudo incremento de la primacía de Puerto Príncipe ha sido el surgimiento de vastos *bidonvilles* como Cité Soleil y la densificación a niveles increíbles de los antiguos asentamientos de clase trabajadora (Duquella, 1989).

La invasión de la ciudad por los migrantes rurales no se ha limitado a la creación de asentamientos irregulares, sino que ha llegado hasta la ocupación de espacios públicos en distritos residenciales. No hay área de clase alta, no importa su lejanía o exclusividad, que haya escapado a estas invasiones. La ocupación del espacio urbano por los migrantes se ha extendido a las calles, convirtiendo varias de ellas en mercados informales que bloquean el tráfico de vehículos. La frágil infraestructura de servicios públicos ha sido sobrepasada por este rápido crecimiento poblacional, tornándose el acceso al agua, al drenaje y a la electricidad en privilegio de unos pocos. En 1988, un 72% de la población de la ciudad no tenía agua corriente y un 92% sólo contaba con letrinas (Manigat, 1991).

En este contexto, el gradual desplazamiento de los migrantes rurales hacia las áreas de altos ingresos como Petionville, Laboule y Tomassin ha sido provocado no sólo por la necesidad de encontrar alguna forma de trabajo, sino también por la búsqueda de servicios básicos. Excluidos del acceso legal a estos servicios, los pobres simplemente se han apropiado de ellos a través de una extendida «piratería» del agua, de la electricidad y, en algunas áreas, incluso del cable de televisión. En 1988, un 80% de las viviendas de Puerto Príncipe tenía acceso a la electricidad, pero la mayor parte la adquiría a través de tomas clandestinas. Lo que ha surgido entonces es una lucha silente entre las clases sociales por conquistar los espacios, los servicios básicos e incluso las calles. Guardias armados están comúnmente apostados frente a las residencias de familias acomodadas para prevenir aún mayores intrusiones de los pobres.

La mejor descripción de Puerto Príncipe en la actualidad es la de unos islotes de cierto bienestar rodeados por un mar de pobreza. Esto representa el caso extremo de «integración perversa» en los términos de Kowarick, provocada por el proceso social señalado. En Haití la crisis económica de finales de los setenta y ochenta tuvo lugar en un contexto de caída de la productividad y del empleo en la agricultura y sin que ninguna otra industria emergiera para ocupar su lugar. Ni la zona franca industrial cercana a la capital, ni la ciudad en sí misma, pudieron arreglárselas para satisfacer las necesidades materiales de las vastas nuevas olas de migrantes. Como en otras ciudades afectadas por la crisis, los pobres gravitaron hacia aquellas áreas donde alguna riqueza existía pero, en este caso, tales áreas son mucho más pequeñas y las necesidades y número de quienes buscan refugio en ellas mucho más grandes.

Las dos capitales centroamericanas representan excepciones a los patrones anteriormente señalados. Ninguna de esas ciudades ha experimentado retrocesos significativos de la polarización espacial, en parte porque ninguna estaba altamente polarizada. Las razones que explican esa más baja segregación son, sin embargo, diferentes. De las cinco ciudades estudiadas, la capital costarricense es la más integrada socialmente debido a que su nivel más alto de desarrollo económico se combinó con políticas estatales que perseguían reducir las desigualdades económicas y espaciales. La intervención estatal en el desarrollo de San José dio lugar a un espacio urbano relativamente homogéneo donde no existían ni enclaves suntuarios exclusivos ni cinturones de asentamientos irregulares.

Esta situación fue el resultado de tres tipos de políticas estatales: a) la provisión de subsidios para viviendas a los sectores de medianos y bajos ingresos; b) la rápida respuesta a las invasiones de tierra a través de la relocalización de los invasores en proyectos residenciales del Estado; c) la dispersión de estos proyectos a través de toda el área metropolitana. Como señalan Lungo y sus colaboradores: «El Estado ha sido el agente central en el desarrollo del San José metropolitano. Su acción promovió la extensión de la infraestructura urbana de carreteras, agua y electricidad y la construcción de viviendas de buena calidad para la clase media baja (...). Estas acciones generaron un espacio urbano más homogéneo donde los proyectos estatales se intercalaron con los del sector privado previniendo la marcada segregación espacial característica de otras ciudades de América

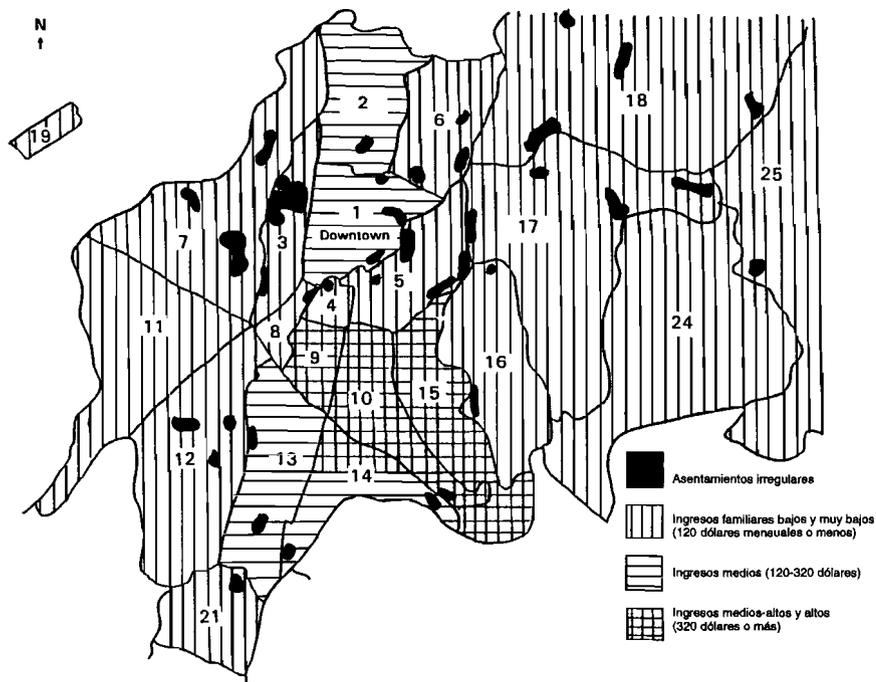
Latina» (1991, p. 117). El derrumbe económico de principios de los ochenta coincidió con la administración de Rodrigo Carazo (1978-1982) y trajo consigo la caída del empleo, de los salarios y de la habilidad del Estado para intervenir en el mercado de vivienda. Las viviendas irregulares y las invasiones de tierra proliferaron, concentrándose en áreas específicas y amenazando con iniciar un proceso de polarización espacial. Sin embargo, la economía y la capacidad de inversión del Estado se recuperaron a mediados de los años ochenta. Durante las administraciones de Luis A. Monge (1982-1986) y Oscar Arias (1986-1990), se hicieron esfuerzos para restablecer el equilibrio espacial. El gobierno dio prioridad a la provisión de soluciones habitacionales a través de nuevos programas de créditos subsidiados para la clase media, la reubicación de invasores de tierra en nuevos proyectos y la prevención de futuras invasiones vía innovadores programas de vivienda mínima. Para 1990, «...la tendencia hacia una marcada segregación del espacio urbano que surgió a principios de los ochenta había desaparecido porque el renovado mercado de casas ofreció soluciones las cuales, aunque pequeñas, fueron accesibles a la clase media empobrecida» (Lungo/Pérez/Piedra, 1991; p. 126).

Mientras San José es esencialmente una ciudad de «clase media», Ciudad de Guatemala se caracteriza por lo opuesto, ya que sus sectores medios son muy débiles. La sociedad guatemalteca está claramente dividida entre una élite rica y una masa de población empobrecida, mayormente india. Para el país en su totalidad, 1,25 millones de familias, o sea, 83,4% vivían en la pobreza en 1986-1987; de éstos, 949.000, o sea, 64,5% vivía en condiciones de extrema pobreza. En la ciudad capital, la situación mejora, pero aún allí 56,3% son pobres o muy pobres (Pérez-Sáinz, 1991; p. 53; Ruiz, 1990). Esta estructura de clases ha producido un espacio urbano dominado por áreas residenciales de clase trabajadora y asentamientos irregulares, con un bien definido enclave de élite en el centro.

Ciudad de Guatemala está administrativamente dividida en 25 «zonas» que facilitan un análisis más refinado de su estructura espacial. En 1985, sólo 5 de las 25 zonas que componen el área metropolitana podían ser clasificadas como de ingresos medios o altos. Las otras zonas tenían ingresos familiares mensuales promedio de 800 quetzales (120 dólares en 1985) o menos. Una de las zonas residenciales de clase media combinaba una población con ingreso promedio que excedía los 300 dólares con un 36% de familias pobres cuyos ingresos no alcanzaban los 45 dólares mensuales. Más notable aún, los enclaves de medianos y altos ingresos no están en los suburbios, sino relativamente cerca del centro de la ciudad. La mayoría de estas áreas se localizan al sur del centro en urbanizaciones residenciales de muy baja densidad como Santa Clara y Tivoli, establecidas durante los años cuarenta (Pérez-Sáinz, 1991; p. 31).

El mapa 4 muestra la distribución espacial de los estratos socioeconómicos en el área metropolitana de Guatemala. Dos hechos son evidentes. Primero, los asentamientos irregulares se localizan frecuentemente en áreas centrales, cercanas a los barrios residenciales. Las zonas 10 y 14, por ejemplo, están compartidas por sectores residenciales de baja densidad y áreas para trabajadores y grupos muy pobres de alta densidad. Segundo, esta mezcla no ha provocado que los grupos de ingresos altos escapen hacia los suburbios; no hay «frontera» de urbanizaciones

### Distribución espacial de los estratos socioeconómicos y de los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Guatemala, 1986



Fuente: adaptado de Pérez-Sainz, 1991; basado en fuentes oficiales.

suntuarias en ningún sector de la periferia urbana. La pobreza generalizada y creciente en Ciudad de Guatemala durante la década pasada, y la cercana y visible presencia de barrios acomodados, debieron provocar que los sectores más deprimidos invadieran estas áreas en busca de mejores oportunidades de empleo. Este fenómeno, observado en Kingston, Santo Domingo, Puerto Príncipe así como en ciudades más grandes de América del Sur, no se materializó en Ciudad de Guatemala debido principalmente a los altos niveles de represión estatal. Una élite atrincherada y dispuesta a emplear cualquier medio para defender sus privilegios es un reto muy grande para cualquier intento reivindicativo. Mientras las ocupaciones de tierras por grupos depauperados en áreas inmediatas a los barrios de altos ingresos es un hecho cotidiano en las otras ciudades, lo mismo resulta impensable en las zonas urbanas ricas de Guatemala, donde tendrían que enfrentar una oposición violenta y armada (Jonas, 1991).

Esta situación política ayuda a explicar la peculiar ausencia de segregación espacial que muestra el mapa 4. No hay segregación espacial de clases en parte porque la segregación social es tan vasta como para percibir la proximidad de los pobres más como una conveniencia que como una amenaza a los grupos privilegiados. Con los medios de violencia estatal a su disposición y con una población intimidada por años de represión, hay pocos incentivos para que los grupos acomodados escapen de la ciudad. Por el contrario, los asentamientos pobres en Guatemala funcionan mayormente como reserva conveniente de mano de obra doméstica y servicios personales de varios tipos para las áreas de élite (Roberts, 1978).

En síntesis, las cinco ciudades estudiadas proveen evidencia en favor de la hipótesis del retroceso de la polarización espacial, pero también indican variaciones y excepciones significativas al proceso. La comparación destaca la capacidad del Estado para revocar la tendencia de las élites urbanas a crear áreas residenciales exclusivas y de los grupos empobrecidos a tratar de situarse cerca de ellos en busca de mejores oportunidades materiales. En las dos capitales centroamericanas, estas tendencias están ausentes debido en gran parte a la acción del Estado: en un caso, la política estatal solventó las necesidades básicas que conducen a los pobres urbanos a invadir áreas más acomodadas (San José); en el otro, la represión estatal cierra la posibilidad de esas acciones populares y, en consecuencia, liquida el mayor incentivo que tienen las élites para crear enclaves suburbanos (Guatemala).

La segunda tendencia que lleva a la reducción de la polarización espacial, que es el movimiento de grupos de clase media hacia áreas de ingresos bajos, se observa en dos de nuestras cinco ciudades (Kingston y Santo Domingo). En las otras tres, o la clase media es muy pequeña (Puerto Príncipe y Ciudad de Guatemala) o es el estrato urbano más numeroso y ha sido el mayor beneficiario de los programas del Estado dirigidos a satisfacer la demanda habitacional (San José).

#### *La economía informal y el desempleo*

Nuestro análisis del mercado de trabajo urbano y el rol del sector informal

Cuadro 7

### Evolución del mercado de trabajo en el Área Metropolitana de San José, 1980-1989

	1980	1981	1982	1983	1985	1987	1988	1989
Empleo (miles)	210,9	208,4	219,5	221,9	240,2	248,6	253,5	265,7
Empleo formal (%)	71,6	68,3	66,7	67,9	68,9	68,8	70,7	70,7
Empleo informal <sup>1</sup> (%)	26,7	29,9	30,5	30,3	29,7	29,7	27,6	27,5
Desempleo abierto (%)	5,0	8,3	11,3	8,5	7,4	4,8	6,6	2,7
Composición del sector informal <sup>2</sup> :	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Propietarios informales (%)	11,2	8,1	9,4	9,7	7,7	7,2	11,5	8,6
Trabajadores informales (%)	35,6	38,0	37,5	32,2	36,5	32,6	33,6	20,9
Trabajadores familiares no remunerados (%)	6,0	6,1	5,3	2,4	3,5	2,9	3,2	2,9
Autoempleo (%)	47,2	47,8	47,8	55,7	52,3	57,3	51,7	67,6
Tasa de crecimiento del PIB	0,8	-2,3	-7,3	2,9	0,7	4,9	3,8	5,0

1. Incluye servicio doméstico. Los porcentajes de empleo formal e informal no totalizan 100 porque se excluyen los trabajadores agrícolas.

2. Cifras redondeadas.

Fuente: Trejos, 1991; tabla 2.

busca entender en qué medida las formas irregulares de empleo jugaron un papel contracíclico en los momentos más graves de la crisis económica. Este análisis se limita a cuatro países, pues Haití quedó excluido del mismo. Este último país es excepcional ya que el sector formal apenas existe. Además, la falta de estadísticas confiables hace imposible detectar los cambios de corto plazo en un mercado de trabajo que es casi exclusivamente informal. De acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo, sólo un 7,7% de la fuerza de trabajo haitiana en 1987 tenía empleos que podían ser considerados formales. El grueso de esta cifra lo integran los 32.000 empleos estatales (Manigat, 1991).

Entre los países restantes, la mejor información disponible proviene de Costa Rica. Los datos sobre la evolución del mercado de trabajo en el área metropolitana de San José se presentan en el cuadro 7. Durante la crisis de los años 1981-1984, el desempleo abierto creció bruscamente mientras el empleo informal sólo lo hizo moderadamente. De acuerdo a las cifras, el desempleo en el área metropolitana de San José creció en un 66% en 1980-1981 y otro 36% en 1981-1982, coincidiendo con una declinación del PBI real de un 9,6% en este período de dos años. El empleo informal se expandió más lentamente, en un 8,2% entre 1980-1981 y en sólo un 2% en 1981-1982. El desempleo se mantuvo alto durante los tres años siguientes y declinó rápidamente con la reactivación de la segunda mitad de los ochenta. En

1989, el desempleo abierto sólo alcanzaba a la mitad de lo que había sido a principios de la década. Por contraste, el empleo informal se mantiene estable agrupando cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo. Estas tendencias divergentes indican que el ajuste frente a la crisis económica ocurrió a través del desempleo abierto más que a través de la masiva expansión del sector informal.

Sin embargo, esta no es toda la historia porque otros datos muestran un crecimiento paralelo del empleo inestable y mal pagado en ambos sectores de la economía de San José. La participación de la mujer en el mercado de trabajo creció durante la década en relación directa a la proliferación de las plantas de ensamblaje de exportación en el área metropolitana de San José. Las maquilas triplicaron su empleo entre 1984 y 1990, alcanzando 40.000 personas en el último año. El empleo a tiempo parcial también creció, alcanzando el 37,5% de la población económicamente activa a mediados de los ochenta. El salario mínimo se recuperó en 1989 alcanzando el mismo valor real que a principios de la década, pero los ingresos de los trabajadores calificados y empleados de oficina se mantuvieron por debajo de las cifras de 1980 (Lungo/Pérez/Piedra, 1991). El sector informal registró una evolución paralela en su estructura interna. Las categorías de empleo mejor remuneradas y más estables declinaron en un 45% entre 1980 y 1986, recuperándose sólo durante los últimos años de la década. Sin embargo, los trabajos informales menos estables y peor pagados crecieron durante estos años. Como se muestra en el cuadro 8, tales empleos crecieron un 43% entre 1980 y 1989 representando dos tercios del empleo informal total en el último de esos años (2).

Estas cifras sugieren un complejo proceso de ajuste del mercado laboral urbano costarricense. La intervención gubernamental fue un instrumento de control que frenó el crecimiento del desempleo abierto urbano durante los ochenta y previno el deterioro del salario mínimo. Simultáneamente, sin embargo, hubo un crecimiento del empleo inestable y mal pagado tanto en el sector formal como en el informal. Los empleos a tiempo parcial y los trabajos mal pagados de la maquila de exportación se vuelven más comunes entre los trabajadores formales, mientras los autoempleados se tornan predominantes en el sector informal. Este desarrollo es consonante con nuestra hipótesis procíclica pues muestra que la evolución del sector informal corre paralela a la del sector formal en vez de oponerse a ella.

En contraste con San José, el mercado de trabajo de Ciudad de Guatemala ha sido siempre altamente informal. Entre las cinco ciudades estudiadas sólo Puerto Príncipe tiene una proporción más alta de su población económicamente activa en el sector informal. Durante la década de los ochenta, sin embargo, la cifra del empleo informal en Ciudad de Guatemala apenas se alteró. Estimaciones basadas en los criterios empleados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) indican que el sector informal absorbía un 30% de la población económicamente activa urbana en 1980 y un 33% en 1989. Otras cifras basadas en la PEA empleada sin cobertura legal producen un estimado mucho más alto -54,3% en 1980- pero

2. Los microempresarios tienen ingresos promedio significativamente mayores al salario mínimo nacional mientras que los autoempleados tienden a recibir ingresos mucho más bajos. En 1989, sólo 22,7% de los microempresarios informales en el Área Metropolitana de San José recibieron menos del mínimo oficial; la cifra correspondiente para los autoempleados alcanzó 44,7% (Trejos, 1991).

Cuadro 8

### Evolución del mercado de trabajo en el Área Metropolitana de Ciudad de Guatemala, 1980-1989

	ca. 1980	1982	1989
Empleo total (miles)	323,8	—	322,7
Empleo formal <sup>1</sup> (%)	30,0	—	33,0
Empleo informal <sup>2</sup> (%)	66,9	—	53,5
Desempleo abierto <sup>3</sup> (%)	2,2	9,9	6,2
Desempleo abierto <sup>4</sup> (%) (1980=100)	100,00	450,0	545,0
Composición del sector informal:			
Propietarios informales (%)	4,0	—	15,9
Trabajadores informales (%)	27,0	—	28,7
Trabajadores familiares no remunerados (%)	5,0	—	4,3
Autoempleo (%)	64,0	—	51,1
Salario promedio (en dólares):			
Sector formal			148,9
Sector informal			102,6

1. Porcentaje de la PEA urbana, definición de PREALC.

2. Porcentaje de PEA urbana sin seguro social.

3. De ECLAC, 1989; tabla 14. Desempleo Urbano Total.

4. De Inter-American Development Bank, 1990; tabla 10.

Fuente: Pérez-Sáinz, 1991. Banco Interamericano de Desarrollo, 1990. Mesa-Lago, 1991. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1992. PREALC 1986.

coinciden con las cifras anteriores en mostrar poco cambio durante la década (ver nota 3 para la primera estimación y nota 4 para la segunda). Al igual que en San José, el ajuste frente a la crisis tuvo lugar principalmente a través de un alza significativa del desempleo abierto. Dos series de estimados aparecen en el cuadro 8. Ambas coinciden en mostrar que el desempleo abierto se cuadruplicó entre 1980 y 1983 y que se mantuvo en niveles altos durante toda la década.

A diferencia del caso costarricense, el gobierno guatemalteco no llevó a cabo ninguna intervención significativa para contener el desempleo. Este patrón de la política oficial es similar al observado con relación a las áreas residenciales de

3. El PREALC define el sector informal como la suma de los autoempleados, restando a los profesionales, más trabajadores familiares no remunerados y trabajadores de servicios domésticos. Los estimados para 1980 son de PREALC; los estimados para 1989 provienen de una encuesta conducida por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ver Pérez-Sáinz, 1991.

4. Este estimado se basa en la definición del sector informal como actividades que producen ingresos no regulados por el Estado. El indicador empírico es el porcentaje de trabajadores no cubierto por el sistema de seguridad social del país. Las cifras se basan en estimados de Mesa-Lago, 1991. Sobre definiciones alternativas del sector informal, ver Portes/Schauffler, 1993.

bajos ingresos que se describió detalladamente en la sección precedente. En consecuencia, la presencia de un gran sector informal urbano, donde los salarios promedios eran más bajos que entre los trabajadores protegidos, no amortiguó exitosamente los efectos del derrumbe económico. El aumento enorme del desempleo en Ciudad de Guatemala durante los ochenta es también congruente con nuestra hipótesis concerniente a los límites del sector informal como mecanismo contracíclico.

El cuadro 8 muestra que la estructura interna del sector informal en Ciudad de Guatemala parece haber evolucionado en dirección contraria a la de San José. Comparando los estimados disponibles para 1980 y 1989, la proporción relativa de los microempresarios se incrementó, mientras que la de los autoempleados declinó. Como en San José, los microempresarios tienden a obtener ingresos significativamente más altos que el de otras categorías de informales y su mayor presencia dio lugar al crecimiento del promedio de ingresos en este sector. A pesar de su aparente declinación, el autoempleo (cuyos ingresos promedios son mucho más bajos) continúan representando la mayoría de la fuerza de trabajo informal guatemalteca en 1989.

Las naciones del Caribe, Jamaica y República Dominicana experimentaron una evolución similar de sus mercados de trabajo en la década de los ochenta. Los estimados para ambos países indican una expansión del empleo informal, especialmente de los vendedores ambulantes y de los trabajadores ocasionales, junto a una contracción del empleo formal y del ingreso. Pese a la escasa información, las cifras existentes para República Dominicana son consistentes en mostrar un incremento significativo del desempleo, una aguda declinación de los salarios en el sector formal y un crecimiento en el autoempleo.

Como se muestra en el cuadro 9, la proporción de la población económicamente activa creció al mismo tiempo que los salarios reales en la industria y el sector público declinaron abruptamente. La mayoría del incremento en la fuerza laboral se concentró en las ciudades llevando a una creciente representación de la fuerza de trabajo urbana en la PEA nacional. El autoempleo aumentó durante la segunda mitad de los ochenta, pero la proliferación de estas actividades informales no previno un alza aguda en el desempleo abierto el cual se duplicó entre 1977 y 1991 (5). Parece ser que los esfuerzos de las familias para compensar la declinación de los salarios incrementando la oferta de trabajo se enfrentó a una escasez de trabajo remunerado, tanto en el sector formal como en el informal. Los vendedores ambulantes y actividades similares aumentaron, pero no pudieron absorber el rápido incremento de la oferta de trabajo, lo que condujo a niveles de desempleo abierto muy altos.

De forma similar, el empleo informal y el desempleo crecieron simultáneamente en el Area Metropolitana de Kingston durante los años de crisis. El índice de

---

5. Las cifras sobre desempleo son para la PEA nacional. Otras cifras aquí omitidas indican la misma tendencia para la PEA urbana y la de la ciudad capital. Entre 1980 y 1986, por ejemplo, el índice de desempleo en la capital aumentó en 29%; en 1990, se colocó en 20,3%, tígeramente por debajo del promedio nacional (Oficina Nacional de Estadística, 1990).

Cuadro 9

### Evolución del mercado de trabajo en República Dominicana, 1977-1991

	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Participación de la Fuerza de trabajo <sup>1</sup> (%)	32,6	33,3	34,5	35,3	35,0	39,1	40,0	41,9
PEA urbana <sup>2</sup> (%)	56,1	58,8	59,2	60,7	63,8	64,6	65,0	64,2
Salarios en la manufactura <sup>3</sup>	149,0	142,0	129,4	128,4	92,1	99,1	87,6	75,6 <sup>4</sup>
Salarios en las zonas exportadora	161,2	155,2	123,2	159,0	74,0	80,8	88,5	8,8
Salarios en el sector público	57,4	83,7	85,1	74,0	72,3	68,0	54,1	41,7
Autoempleo <sup>5</sup> (%)	20,4	16,2	18,5	17,6	—	—	—	25,2
Trabajadores familiares no remunerados (%)	1,8	1,6	2,4	2,2	—	—	—	1,9
Desempleo abierto (%)	13,7	18,6	20,7	21,7	25,7	25,6	25,6	26,8 <sup>6</sup>

1. Cifras nacionales, como porcentaje del total de la población.

2. Porcentaje de la PEA total.

3. En pesos constantes de 1977.

4. Para agosto de 1991.

5. En Santo Domingo.

6. 1990.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 1987 y 1990. Centro Dominicano de Documentación, 1991.

Cuadro 10

### Evolución del mercado de trabajo en Kingston, 1977-1991

	1977	1983	1989
Empleo formal <sup>1</sup> (%)	60,4	—	53,3
Sector público y servicios (%)	23,7	—	14,0
Empleo informal <sup>2</sup> (%)	17,4	—	26,0
Vendedores:			
Hombres (%)	4,1	—	5,8
Mujeres (%)	8,8	—	12,5
Pequeños servicios y agricultura:			
Hombres (%)	10,7	—	6,8
Mujeres (%)	8,6	—	7,7
Desempleo:			
Hombres (%)	17,5	21,0	11,4
Mujeres (%)	29,9	35,3	21,8
Participación de la fuerza de trabajo <sup>3</sup> :			
Masculina (%)	82,9	83,5	78,1
Femenina (%)	70,1	71,1	64,0

1. Suma de gobierno, servicios formales, cuello blanco y empleados regulados cuello azul.

2. Empleo desregulado en servicio doméstico, artesanía y manufactura, venta de calle, servicios y agricultura suburbana.

3. Como porcentaje de la población en edad de trabajar.

Fuente: Gordon/Dixon, 1991; tablas 8 y 9. Anderson, 1987.

desempleo alcanzó niveles sin precedentes entre 1983 y 1985 para declinar más adelante. Esta aparente mejoría puede encubrir, sin embargo, un alza en el número de trabajadores desalentados. El cuadro 10 evidencia que la participación en la fuerza laboral bajó, sugiriendo un índice elevado de abandono de búsqueda de trabajo. Como en San José, la estructura interna del sector informal evolucionó en dirección a una aparente caída de las microempresas y un aumento del autoempleo informal. Los vendedores ambulantes incrementaron su participación en la fuerza de trabajo masculina y femenina de Kingston, mientras las actividades empresariales bajaron en los servicios y en la agricultura. La tendencia en su conjunto fue hacia un deterioro simultáneo de las oportunidades de empleo y de ingresos en ambos segmentos del mercado de trabajo de Kingston.

A pesar de la escasez y las imperfecciones de los datos oficiales, las cifras indican que los mercados de trabajo urbanos en los países de la cuenca del Caribe se ajustaron frente a la crisis económica de manera similar a sus contrapartes de América del Sur. En ambas zonas, el ajuste incluyó una combinación de la caída de los salarios reales, caída del empleo formal, crecimiento de la informalidad y niveles sin precedente de desempleo abierto. El crecimiento del desempleo en todos los países pone claramente de manifiesto las limitaciones del sector informal como mecanismo de absorción de fuerza de trabajo. Contrariamente a la conceptualización dualista de los mercados de trabajo latinoamericanos propuesta por los analistas del PREALC, no hay una relación simbiótica entre los sectores formal e informal, mediante la cual los excesos de oferta en uno son automáticamente absorbidos por el otro. El conjunto de los resultados parece más congruente con la perspectiva de una economía urbana única, en la cual ambos tipos de actividades coexisten. De acuerdo con esta hipótesis, el desempleo abierto crece como una consecuencia lógica de la contracción económica la cual reduce las oportunidades de empleo y de ingresos tanto en las empresas formales como en las informales.

## Conclusiones

En su conjunto, los resultados obtenidos por este estudio de ciudades del Caribe apoyan la conclusión de la investigación anterior en ciudades de América del Sur (Portes, 1989) en el sentido de que «algo» significativo ha cambiado en la urbanización latinoamericana durante las dos últimas décadas. Aunque las tres dimensiones de urbanización examinadas no agotan el tópico, ellas incluyen aspectos importantes analizados en una voluminosa literatura de investigación. Los hallazgos del estudio no apoyan conclusiones simplistas como «la primacía está declinando en todas partes» o «la polarización de clases está disminuyendo en todas las ciudades». De hecho, los datos para uno o más países se mueven en sentido contrario a tales afirmaciones. En cambio, lo que sí muestran los resultados es un fuerte apoyo a la lógica teórica en que descansan cada una de las hipótesis mencionadas al inicio de este capítulo. La reducción o no de la primacía depende de que realmente se materialice la potencial capacidad descentralizadora del nuevo modelo de desarrollo orientado hacia afuera; la declinación o no de la

polarización espacial depende de que la clase media y los sectores pobres puedan instrumentar nuevas estrategias para bregar con las emergencias económicas; el sector informal puede absorber más o menos fuerza de trabajo según el estado de la economía y el éxito de los esfuerzos gubernamentales por reactivarla.

Las tendencias empíricas divergentes que se observan en los cinco países, sumadas a aquellas incluidas en nuestra anterior investigación, apuntan hacia una segunda conclusión importante. Anteriores descripciones de la «explosión» urbana en América Latina y de las características uniformes de la urbanización en los países capitalistas periféricos aparecen, a la luz de los datos, como profundamente incorrectas. Tales generalizaciones pueden haber jugado un papel útil en etapas anteriores del desarrollo teórico, pero han sido sobrepasadas por las realidades actuales. Las ciudades latinoamericanas del presente no pueden ser entendidas a partir de conceptualizaciones simplistas sobre la evolución de las sociedades periféricas, provengan éstas de los neoclásicos ortodoxos o de las teorías neomarxistas del sistema mundial o de la dependencia. Por el contrario, el peso de la evidencia empírica apoya una perspectiva teórica alternativa que combina tendencias globales con procesos nacionales específicos.

Hay un gran número de similitudes entre los países latinoamericanos que nos hacen rechazar el extremo opuesto, o sea el aseverar que sólo cuentan los elementos idiosincráticos nacionales. El nivel de análisis más útil debe centrarse en la inserción cambiante de estos países en la economía global conjuntamente con las características específicas de cada uno, en particular su nivel de desarrollo y el carácter y «calidad» de sus respectivos Estados. En un intento de reafirmar la importancia del Estado en los análisis del desarrollo nacional, Evans (1989) ha propuesto una tipología de sistemas de Estados en un continuo que va desde «depredadores» hasta «desarrollistas». Mucho de lo que Evans tiene que decir acerca de la calidad y efectividad del aparato estatal se refleja directamente en nuestros resultados. Todos los países estudiados confrontaron un contexto externo adverso durante los primeros años de los ochenta y todos se movieron en dirección de promover las exportaciones para reactivar sus economías. Sin embargo, en algunos casos esta situación resultó en niveles de desempleo extremadamente altos durante toda la década (Guatemala), mientras que en otros el desempleo fue rápidamente controlado por una efectiva intervención estatal (Costa Rica). Igualmente, el potencial descentralizador de las nuevas industrias de exportación fue, en algunos casos, efectivamente actualizado (República Dominicana), mientras en otros las zonas francas de exportación ni siquiera existían (Guatemala) o fueron localizadas de forma que agravaron la primacía (Haití).

Los efectos de la crisis se vivieron también en forma distinta dentro de cada ciudad capital. En algunas, la ausencia o ineffectividad de los programas estatales trajo la exacerbación de la «integración perversa» (Kingston, Puerto Príncipe) observada ya en algunas de las ciudades principales de América del Sur. En otros, la polarización espacial fue mantenida a raya por la intervención de Estados fuertes. Sin embargo, el carácter de la intervención de tales Estados varió desde efectivos programas de vivienda para la clase media y grupos de bajos ingresos, lo cual redujo el impacto de la desigualdad económica (San José), hasta una repre-

sión violenta que impidió a los sectores populares implementar cualquier solución que alterara en el menor grado el privilegio y bienestar de los grupos acomodados (Guatemala).

Estas conclusiones convergen y refuerzan tendencias similares en el análisis de otros aspectos del desarrollo nacional. Apoyan un consenso emergente en la sociología del desarrollo de que el foco analítico apropiado no es el de abstractas teorías sobre tendencias y ciclos del «sistema mundial» ni tampoco radica en el análisis ideográfico de experiencias locales. Más bien se sitúa en el punto de convergencia o interacción entre ambos niveles. Los resultados empíricos obtenidos en la primera fase de este proyecto ejemplifican la conveniencia de esta perspectiva de medio rango.

Resta por investigar, sin embargo, cómo los propios habitantes han participado en la evolución de sus ciudades y cómo han bregado con sus consecuencias. ¿La vida en las ciudades ha devenido mejor o peor para sus diferentes sectores? ¿Son las autoridades nacionales y locales percibidas como capaces de lidiar con los efectos de la crisis económica o este papel ha sido asumido por las organizaciones comunitarias? ¿Son las empresas informales que proliferan a diario meras estrategias de supervivencia subordinadas a las corporaciones o contienen ellas las semillas de un crecimiento económico autónomo? Estas son algunas de las preguntas que la segunda fase de nuestro proyecto buscó responder. Los resultados para cada ciudad son presentados en los capítulos que siguen.

---

Este capítulo es una versión revisada de un artículo publicado en *Latin American Research Review* 29 n° 2, 1994.

## Bibliografía

- Amaro, Nelson** (1990) *Descentralización y participación en Guatemala*. ICEP.
- Amaro, Nelson** (1992) «Tendencias Recientes en la Evolución Urbana de Guatemala». Reporte no publicado por los autores.
- Amato, Peter** (1969) *An Analysis of the Changing Patterns of Elite Residential Areas en Bogotá, Colombia*. Latin American Dissertation Series. Cornell University. Ithaca.
- Anderson, Patricia** (1987) Informal Sector or Secondary Labour Market? Towards a Synthesis, en *Social and Economic Studies* 36: 3.
- Banco Central de la República Dominicana** (1988) Series Estadísticas sobre Comercio Exterior. Compiladas por Luis Guarnizo. Santo Domingo.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (1990) *Economic and Social Progress in Latin America, 1990 Report*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Benería, Lourdes** (1989) Subcontracting and Employment Dynamics in Mexico City, en *Portes/Castells/Benton*.
- Beyer, Glenn H.** (1967) *The Urban Explosion in Latin America*. Cornell University. Ithaca.

- Breese, Gerald** (1966) *Urbanization in Newly Developing Countries*. Prentice-Hall. New York.
- Capecchi, Vittorio** (1989) The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization, en A. Portes, M.
- Castells/Benton, L.A.** (eds.) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Cartier, William** (1988) «Urban Processes and Economic Recession: Bogotá in the 1980s.» Ponencia presentada en el Seminario La Urbanización en América Latina durante los Años de la Crisis, Florida International University.
- Centro Dominicano de Documentación** (1991) Series Estadísticas sobre Empleo. Compiladas por Edwin Croes.
- Clarke, Colin** (1975) *Urban Development and Social Change, 1692-1961*. California. Berkeley.
- Cornelius, Wayne** (1975) *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*. Stanford University Press, California.
- Dore Cabral, Carlos** (1989) «La República Dominicana contemporánea: una síntesis de su historia sociopolítica». Ponencia presentada en Programa sobre América Latina, Georgetown University, enero.
- Duquella, A.** (1989) *La population et les besoins de logement au Haiti*. Mimeo. Port-au-Prince.
- Eckstein, Susan** (1977) *The Poverty of Revolution, the State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton University Press - Princeton, N.J.
- ECLAC** (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1986) *1986 Statistical Year book of Latin American and the Caribbean*. United Nations, New York.
- ECLAC** (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1988) *Preliminary Overview of the Latin American Economy 1987*. Notas sobre la Economía y el Desarrollo, n° 470-471 (dic.).
- ECLAC** (1989) *1989 Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean*. United Nations. New York.
- ECLAC** (1991) *1991 Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean*. United Nations. New York.
- Enciclopedia Británica** (1991) *Book of the Year*. Britannica World Data, Nations of the World.
- Enciclopedia Británica** (1992) *Book of the Year*. Britannica World Data, Nations of the World.
- Evans, Peter B.** (1989) Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State, en *Sociological Forum* 4 (dec.).
- Fortuna, Juan Carlos/Prates, Suzanna** (1989) Informal Sector versus Informalized Labor Relations in Uruguay, en Portes/Castells/Benton.
- García, Norberto** (1982) Growing Labor Absorption with Persistent Underemployment. 18 (dic.): 45-64.
- Goldrich, Daniel** (1970) Political Organization and the Politization of the Poblador, en *Comparative Political Studies* 3 (jul.).
- Gordon, Derek/Dixon, Cheryl** (1991) «Urbanization in Kingston, Jamaica; Years of Growth and Years of Crisis.» Ponencia presentada en el seminario sobre Urbanización en el Caribe en los Años de la Crisis, reunido en Florida International University, Miami, 29 de mayo al 1º de junio, 1991.
- Guarnizo, Luis E.** (1992) *One Country in Two: Dominican Owned Firms in New York and*

- in the Dominican Republic. Ph.D. dissertation, Department of Sociology, The Johns Hopkins University.
- Hardoy, Jorge E.** (1975) *Urbanization in Latin America*. Anchor Books. Garden City.
- Hardoy, Jorge E/Acosta, Maruja** (1973) *Urban Reform in Revolutionary Cuba*. Antilles Research Program, Yale University. New Haven.
- Hardoy, J/Basaldúa, R/Moreno, O.** (1968) Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América Latina. Editorial del Instituto. Buenos Aires.
- Hauser, M. Philip** (1961) *Urbanization in Latin America*. International Documents Service. New York.
- Iglesias, Enrique** (1985) The Latin American Economy during 1984: A Preliminary Overview, en *CEPAL Review* 35 (abril).
- Instituto de Estadística de Jamaica** (1973) *Jamaica Population Census 1970*. Kingston.
- Instituto de Estadística de Jamaica** (1982) *Jamaica Population Census 1970*. Kingston.
- Inter-American Development Bank** (1990) Economic and Social Progress in Latin American, 1990 Report. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.
- Jonas, Susanne** (1991) *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power*. Westview Press. Boulder (en castellano publicado por la Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994).
- Knight, Pauline/Davies, Omar** (1978) An Analysis of Residential Location Patterns in the Kingston Metropolitan Area, en *Social and Economic Studies* 27.
- Kowarick, L/Gambier Campos, A.M/de Mello, María C.** (1990) Os Percursos da Desigualdade, en Rolnick, R./Kowarick, L/Somekh, N. (eds.) *São Paulo: Crise e Mudança*. Brasiliense. São Paulo.
- Lagos, Ricardo/Tokman, Victor** (1983) Monetarismo global, empleo y estratificación social, en *El Trimestre Económico* 50 (julio-sept.).
- Leeds, Anthony** (1969) The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements, en *América Latina* 12 (jul.-sep.).
- Lombardi, Mario/Veiga, Danilo** (1988) «La Urbanización en los Años de Crisis en el Uruguay». Ponencia presentada en el seminario sobre Urbanización en América Latina durante los años de la crisis, Florida International University, Miami.
- Lozano, Wilfredo/Duarte, Isis** (1991) «Proceso de urbanización, modelos de desarrollo y clases sociales en República Dominicana: 1960-1990». Ponencia presentada en el seminario sobre Urbanización en el Caribe en los Años de la Crisis, Florida International University, Miami, 29 de mayo al 1º de junio, 1991.
- Lungo Uclés, Mario/Pérez, Marián/Piedra, Nancy** (1991) «La urbanización en Costa Rica en los '80: el caso del Area Metropolitana de San José». Ponencia presentada en el seminario sobre Urbanización en el Caribe en los Años de la Crisis, Florida International University, Miami, 29 de mayo al 1º de junio, 1991.
- Manigat, Sabine** (1991) «L'Urbanisation de Port-Au-Prince durant les années de crise». Ponencia presentada en el seminario sobre la Urbanización en el Caribe en los Años de la Crisis, Florida International University, Miami, 29 de mayo al 1º de junio, 1991.
- Marshall, Adriana** (1987) Non-Standard Employment Practices in Latin America. Discussion Paper nº 6, Labour Market Programme. International Labour Office. Geneva.
- Massad, Carlos** (1986) Alienation of the Debt Burden: Historical Experience and Present Need, en *CEPAL Review* 30.
- Mesa-Lago, Carmelo** (1991) Social Security and Prospects for Equity in Latin America, World Bank Discussion Papers nº 140. The World Bank. Washington DC.
- Miller, Jake** (1984) *The Plight of Haitian Refugees*. Praeger. New York.

- Mintz, Sidney W. (1989) *Caribbean Transformations*. Columbia University Press. New York.
- Naciones Unidas (1989) Tabla A-10, en *Prospects of World Urbanization*. United Nations. New York.
- Norton, Ann (1978) Shanties and Skyscrapers: Growth and Structure of Modern Kingston. Working Paper n° 37. Institute of Social and Economic Research. Kingston.
- Nun, José (1969) Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal, en *Revista Latinoamericana de Sociología* 5 (July).
- Oficina Nacional de Estadística (1987) *República Dominicana en Cifras*. ONE. Santo Domingo.
- Oficina Nacional de Estadística (1990) *República Dominicana en Cifras*. ONE. Santo Domingo.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (1991) «Ciudad de Guatemala en la década de los ochenta: crisis y urbanización.» Ponencia presentada en el seminario sobre Urbanización en el Caribe en los Años de la Crisis, Florida International University, Miami, mayo 29 - junio 1.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (1992) *Informalidad urbana en América Latina: enfoques, problemáticas e interrogantes*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Portes, Alejandro (1989) Latin American Urbanization During the Years of the Crisis, en *Latin American Research Review* 23.
- Portes, Alejandro/Browning, Harley L. (1976) *Current Perspectives in Latin American Urban Research*. Institute of Latin American Studies of the University of Texas, Austin.
- Portes, Alejandro/Johns, Michel (1989) Class Structures and Spatial Polarization: An Assessment of Recent Urban Trends in Latin America, en Canak, W.L. (ed.), *Lost Promises: Debt, Austerity, and Development in Latin America*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Portes, Alejandro/Schauffler, Richard (1992) The Informal Economy in Latin America: Definition, Measurement and Policies. Working Paper n° 5, PCID Series.
- Portes, Alejandro/Walton, John (1976) *Urban Latin America, the Political Condition from Above and Below*. University of Texas Press. Austin.
- Portes, A./Castells, M./Benton, L. (eds.) (1989) *The Informal Economy: Studies in Advance and Less Developed Countries*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- PREALC (1981) Dinámica del subempleo en América Latina. International Labour Office. Santiago de Chile.
- PREALC (1982) *Mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*. Oficina Internacional del trabajo. Santiago de Chile.
- PREALC (1986) *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*. Editorial Universitaria Centroamericana. Costa Rica.
- PREALC (1987) Ajuste y deuda social: un enfoque estructural. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- Przeworski Adam y Henry (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley. New York.
- Rabinovitz, Francine M./Trueblood, Felicity M. (1971-1978) *Latin American Urban Research* (seis volúmenes). Sage Publications. Beverly Hills.
- Roberts, Bryan (1973) *Organizing Strangers: Poor Families in Guatemala City*. University of Texas Press, Austin.
- Roberts, Bryan (1978) *Cities of Peasant*. Edward Arnold, London.
- Roberts, Bryan (1989) Employment Structure, Life Cycles and Life Chances: Formal and Informal Sectors in Guadalajara, en A. Portes/M. Castells/L.A. Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.

- Rolnik, R/Kowarik, L/Somekh, N. et al.** (1990) *São Paulo: Crise E Mudanca*. Editora Brasiliense. São Paulo.
- Ruiz, C. H.** (1990) Situación de la pobreza en Guatemala en la década de los ochenta. Documento. Ciudad de Guatemala. IDESAC.
- Schoepfle, Gregory K/Pérez-López, Jorge F.** (1989) Export Assembly Operations in Mexico and the Caribbean, en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 31 (invierno).
- Sethuraman, S.V.** (1981) *The Urban Informal Sector in Developing Countries*. Oficina Internacional del Trabajo. Geneva.
- Tokman, Victor** (1982) Unequal Development and the Absorption of Labour: Latin America 1950-1980, en *CEPAL Review* 17.
- Trejos, Juan Diego** (1991) Informalidad y acumulación en el Area Metropolitana de San José, Costa Rica, en J.P. Pérez-Sáinz/R. Menjívar Larín (eds.), *Informalidad urbana en Centroamérica: entre la acumulación y la subsistencia*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Valdez, Cristóbal** (1988) Modelo de desarrollo urbano y organización interna del espacio en Santo Domingo, D.N. IDDI- Fundacion Friedrich Ebert. Santo Domingo.
- Wilkie, James W/Perkal, Adam** (eds.) (1985) *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 24. University of California - Latin American Center, Los Angeles.
- Yunén, Rafael Emilio** (1985) *La Isla como es*. Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago.